



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

DEMÓSTENES ANDRADE DE MORAES

ENTRE A SUBCIDADANIA E O DIREITO À CIDADE
ESTUDOS CRÍTICOS SOBRE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL E AS ZONAS
ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) NO RECIFE – PE.

João Pessoa – PB

2019



DEMÓSTENES ANDRADE DE MORAES

ENTRE A SUBCIDADANIA E O DIREITO À CIDADE

ESTUDOS CRÍTICOS SOBRE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL E AS ZONAS
ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) NO RECIFE – PE.

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Paraíba (PPGAU-UFPB) como pré-requisito para a obtenção do título de Doutor.

Área de concentração: Arquitetura e cidade: processo e produto

Linha de Pesquisa: Produção e apropriação do edifício e da cidade

Orientadora: Prof^a. Dra. Doralice Sátyro Maia



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

M827e Moraes, Demóstenes Andrade de.

Entre a subcidadania e o direito à cidade. Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no RECIFE PE / Demóstenes Andrade de Moraes. - João Pessoa, 2019. 279f. : il.

Orientação: Doralice Maia.

Coorientação.

Tese (Doutorado) - UFPB/Tecnologia.

1. Assentamentos Precários, Favelas, Zonas Especiais.

I. Maia, Doralice. II. . III. Título.


UFPB/BC


Entre a subcidadania e o direito à cidade. Estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as zonas especiais de interesse social (ZEIS) no Recife-PE

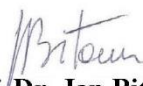
Por

Demóstenes Andrade de Moraes

Dissertação aprovada em 03 de maio de 2019


Prof.^a Dr.^a Doralice Sátyro Maia
Orientadora – UFPB


Prof.^a Dr.^a Jovanka Baracuh Cavalcanti
Examinadora Interna – UFPB


Prof./Dr. Jan Bitoun
Examinador Externo – UFPE


Prof.^a Dr.^a Maria Dulce Picanço Bentes
Sobrinha
Examinadora Externa – UFRN


Prof. Dr. Rafael Faleiros de Pádua
Examinador Externo – UFPB

João Pessoa-
PB 2018

AGRADECIMENTOS

À minha amada companheira de todas as jornadas, Livia, a quem dedico esse trabalho. Nunca terei como expressar toda a minha gratidão por seu apoio emocional e intelectual e pela paciência (muita paciência!) nesse momento e em todos os outros nas últimas décadas. Sou um afortunado por ter você ao meu lado.

Para chegar a esse momento, de longo trajeto, possível apenas pelo suporte inestimável de meus pais, Helena e Demóstenes, e de minha querida tia Edith (todos em memória). Sou grato, ainda, à minha sogra, Maria Lúcia, que nos últimos 15 anos deu-me a oportunidade de ampliar a minha humanidade. Agradeço, também, a Joedna pelo amparo durante o período da Tese.

À Professora e Orientadora Doralice Maia, por seu imensurável apoio, paciência e confiança em todos os momentos de elaboração dessa Tese. Seus aportes teóricos e suas rápidas e consistentes respostas e contribuições à Tese foram fundamentais nesse trajeto.

Ao Professor Jan Bitoun, por sua disponibilidade e apoio generoso com referências e, principalmente, com suas brilhantes formulações sobre a questão urbana, sempre inspiradoras.

Ao Professor De La Mora (em memória), pelo exemplo de atuação acadêmica comprometida com a transformação de nossas realidades de injustiça e desigualdades sociais.

Aos professores que participaram da avaliação do projeto e da qualificação, com relevantes observações e sugestões à Tese.

À equipe de docentes do Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo (PPGAU) da UFPB pela oportunidade de ampliação de conhecimentos, em especial à Profa. Jovanka Baracuhy pela partilha de suas vívidas e estimulantes reflexões sobre a cidade e a urbanidade. A todos colegas do PPGAU, pela troca de conhecimentos e experiências, principalmente a Paula Dieb, companheira de angústias e alívios durante essa jornada. À equipe da Secretaria do PPGAU, em especial Sinval, por sua presteza, eficácia e constante ajuda.

A todas entrevistadas e entrevistados que colaboraram com informações à Tese, principalmente às lideranças de João de Barros, Campo do Vila e Ilha de Deus e a integrantes da URB-Recife.

Às companheiras e companheiros de lutas, trabalho e aprendizado da FASE, PREZEIS, FNUR, Habitat para a Humanidade, Articulação Recife de Luta, URB, Observatório das Metrópoles, ETAPAS, CENDHEC, CPDH, CAUS, entre esses, Socorro, Fernandinha, Edileuza, Adelmo (em memória), Ronaldo, Socorrinho, Cida, Verônica, Marta, Penha, Orlando Jr., Ângela, Adauto, Rosana que contribuíram à pesquisa, reflexão e ação pela Reforma Urbana, pelo Direito à Cidade, pelos assentamentos precários e pelas ZEIS.

Ao Curso de Arquitetura e Urbanismo (CAU), à Unidade Acadêmica de Engenharia Civil (UAEC), ao Centro de Tecnologias e Recursos naturais (CTRN), à Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG/UFCG) e à Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) pela concessão de afastamento para capacitação e a Maria José (UAEC) pelo importante apoio no trâmite burocrático.

A todas as pessoas que contribuíram ao meu aprendizado, ação e militância até esse momento.

ENTRE A SUBCIDADANIA E O DIREITO À CIDADE
ESTUDOS CRÍTICOS SOBRE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL E AS ZONAS
ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) NO RECIFE – PE.

RESUMO

A presente Tese revela, a partir da recuperação das experiências pelo direito à cidade no mundo, pela urbanização e regularização das favelas no Brasil e pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife, que as ações diretas e institucionais, promoveram, predominantemente, o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial, insuficientes para superar as condições persistentes de discriminação, desigualdade e subcidadania, acentuadas pela predominância das perspectivas neoliberais e conservadoras contemporâneas. Essa recuperação teve no método dialético o caminho de referência à abordagem dos estudos e reflexões, considerando o interesse em verificar as contradições e possibilidades das ações pelos assentamentos precários quanto a concepções relativas ao direito à cidade. Além de análises de documentos e do tratamento a dados secundários, foram realizadas, também, entrevistas com ativistas pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade do Brasil e com líderes comunitários das favelas do Recife para dar suporte à pesquisa e análises. Foi possível constatar na Tese que, a despeito das condições estruturais e conjunturais desfavoráveis, parte das ações e instrumentos das experiências de urbanização e regularização de favelas e as iniciativas coletivas alternativas recentes pelo direito à cidade podem subsidiar ações, instrumentos e instâncias de cogestão (ou autogestão) com vistas à construção de uma nova urbanização democrática, inclusiva e justa. Resta como desafio, articular oprimidos e insatisfeitos com a urbanização desigual e alienante, tendo a justiça espacial, os bens comuns e autogestão como horizontes pelo direito à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Assentamentos Precários, Favelas, Zonas Especiais de Interesse Social.

ENTRE A SUBCIDADANIA E O DIREITO À CIDADE
ESTUDOS CRÍTICOS SOBRE A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS NO BRASIL E AS ZONAS
ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) NO RECIFE – PE.

ABSTRACT

The present thesis reveals, based on the recuperation of experiences for the right to the city in the world, for the urbanization and regularization of the favelas in Brazil and for the Special Zones of Social Interest (ZEIS) in Recife, that the direct and institutional actions, have promoted the access to partial conditions of socio-spatial reproduction, insufficient to overcome the persistent conditions of discrimination, inequality and sub-citizenship, accentuated by the predominance of contemporary neoliberal and conservative perspectives. This recovery had in the dialectical method the reference path to the approach of studies and reflections, considering the interest in verifying the contradictions and possibilities of the actions by the precarious settlements as to conceptions related to the right to the city. In addition to document analysis and treatment of secondary data, interviews were also held with activists for the Urban Reform and the Right to the City of Brazil and with community leaders from the favelas of Recife to support research and analysis. It was possible to observe in the thesis that, despite unfavorable structural and conjuncture conditions, some of the actions and instruments of urbanization and regularization experiments in favelas and recent alternative collective initiatives for the right to the city can subsidize actions, instruments and instances of co-management (or self-management) with a view to building a new democratic, inclusive and just urbanization. It remains as a challenge to articulate oppressed and dissatisfied with unequal and alienating urbanization, with space justice, common goods and self-management as horizons for the right to the city.

Keywords: Precarious Settlements, Slums, Special Zones of Social Interest.

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1 - ZEIS I e Assentamentos Precários	204
Cartograma 2 - ZEIS e ZEIS com COMUL	207
Cartograma 3 - ZEIS I e as Unidades de Paisagem	240
Cartograma 4 - As condições de urbanização das ZEIS	245
Cartograma 5 - Centralidades do Recife e as CIS e ZEIS.....	268
Cartograma 6 - Conexões e as CIS e ZEIS.....	265
Cartograma 7 - As ZEIS e o Transporte Público.....	266
Cartograma 8 - As CIS e ZEIS e as Creches e as Escolas do Recife.....	270
Cartograma 9 - As CIS e ZEIS e as Praças e Parques do Recife	271
Cartograma 10 - As CIS e ZEIS e os Equipamentos de Saúde.....	272
Cartograma 11 - Precariedade do Abastecimento D'água nas CIS e ZEIS	282
Cartograma 12 - Precariedade do Esgotamento Sanitário nas CIS e ZEIS.....	283
Cartograma 13 - A Drenagem Urbana nas CIS e ZEIS	285
Cartograma 14 - A Precariedade da Pavimentação nas CIS e ZEIS	286
Cartograma 15 - A Iluminação Pública nas CIS e ZEIS	288
Cartograma 16 - A Coleta de Lixo nas CIS e ZEIS	289
Cartograma 17 - A Forma Urbana e Edificada nas CIS e ZEIS	291
Cartograma 18 - A Segurança Físico-Ambiental nas ZEIS	293
Cartograma 19 - Tempo de Existência das ZEIS.....	295
Cartograma 20 - As ZEIS em Terrenos de Marinha	296
Cartograma 21 - As ZEIS e as Áreas Dinâmicas e Verticalizadas	298

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização da ZEIS João de Barros.....	309
Figura 2 – Foto de edificação com três andares em João de Barros	312
Figura 3 - Foto da Via local da Av. Agamenon Magalhães com vista à João de Barros	312
Figura 4 - Foto de Equipamentos de lazer usados por moradores de João de Barros	312
Figura 5 – Foto da Creche que serve às famílias de João de Barros	312
Figura 6 – Localização da ZEIS Ilha de Deus.....	315
Figura 7 – Divisão das áreas do processo de urbanização da ZEIS Ilha de Deus.	317
Figura 8 - Localização do Conjunto Habitacional Ilha de Deus.	318
Figura 9 – Foto de Conjunto Habitacional na Ilha de Deus	319
Figura 10 – Foto do Conjunto Habitacional de Ilha de Deus no continente	319
Figura 11 – Foto do Portal da Ponte da Ilha de Deus.....	320
Figura 12 – Foto da Ponte da Ilha de Deus	320
Figura 13 – Foto do Posto de Saúde de Ilha de Deus.....	321
Figura 14 – Foto da Escola de Ilha de Deus	321
Figura 15 – Foto da Área de Lazer de Ilha de Deus.....	321
Figura 16 – Foto das Catadoras de mariscos na Área de Lazer de Ilha de Deus	321

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação das ZEIS I e Leis de instituição e de alteração.....	201
Quadro 2 - Relação atual das ZEIS com COMUL instalada e respectivos decretos municipais ..	208
Quadro 3 - Unidades de Paisagem do Recife	238
Quadro 4 - ZEIS e Unidades de Paisagem do Recife	238
Quadro 5 – Condições de urbanização das ZEIS com COMUL.....	243
Quadro 6 – Situação da regularização fundiária nas ZEIS	251
Quadro 7 – Inserção Urbana das ZEIS com COMUL.....	273
Quadro 8 – Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental das ZEIS com COMUL	299

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados de Registros dos Cadastros /Mapeamento. _____ **130**

Tabela 2 – Sistematização inicial dos dados das intervenções em assentamentos precários do PAC no Recife _____ **176**

Tabela 3 - Naturezas das intervenções, investimentos e situação das obras do PAC no Recife _ **177**

Tabela 4 - Fundo do PREZEIS, dotação orçamentária e execução financeira _____ **223**

Tabela 5 - Fundo do PREZEIS, dotação orçamentária inicial e atualizada e execução financeira (liquidado e pago) _____ **223**

LISTA DE SIGLAS

Ademi-PE - Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco
AEIS - Áreas de Especial Interesse Social
ABECIP - Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança
ANSUR - Associação Nacional do Solo Urbano
APE - Associações de Poupança e Empréstimos
APP - Áreas de Preservação Permanente
ARL - Articulação Recife de Luta
ARRUAR - Assessoria de Urbanização Popular
BACEN - Banco Central
BDE - Base de Dados Espaciais
BD-ZEIS - Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
BNH - Banco Nacional de Habitação
CA - Coeficiente de Aproveitamento
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAUS - Cooperativa Arquitetura, Urbanismo e Sociedade
CBTU - Companhia Brasileira de Trens Urbano
CDU - Conselho de Desenvolvimento Urbano
CDHPE - Centro de Direitos Humanos de Pernambuco
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CEAS - Centro de Estudos e Ação Social
CEB - Comunidade Eclesial de Base
CECAP - Caixa Estadual de Casas para o Povo
CEHAB - Companhia Estadual de Habitações e Obras
CEM/Cebrap - Centro de Estudos da Metrópole / Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CENDHEC - Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social
CGLU - Cidades e Governos Locais Unidos
CHISAM - Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
CIAPA - Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado
CIS - Comunidades de Interesse Social
CJC - Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro

CJP – Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife

CLT - Community Land Trusts

CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano

CMP - Central dos Movimentos Populares

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNPU - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

Codecir - Coordenadoria de Defesa Civil do Recife

CODESCO - Companhia de Desenvolvimento de Comunidades

COEPAZ - Centro de Organização Popular das Áreas ZEIS do Recife

COHAB-GB - Companhia Habitacional do Estado da Guanabara

COHAB-PE - Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco

COMUL – Comissão de Urbanização e Legalização

CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores

COP - Conselho do Orçamento Participativo

COOPSERV - Cooperativa de Serviços Ltda

ConCidade - Conselho da Cidade do Recife

ConCidades - Conselho Nacional das Cidades

CPT - Comissão Pastoral da Terra

CPDH - Centro Popular de Direitos Humanos

CTTU - Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano

CUEM - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

CURA - Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada

DGZ - Divisão de Gestão das ZEIS

DI - Desenvolvimento Institucional

DIRURB - Diretoria de Urbanismo

DIUR - Diretoria de Integração Urbanística

DPEU - Departamento de Projetos e Equipamentos Urbanos

DPU - Diretoria de Projetos Urbanos

DRF - Departamento de Regularização Fundiária

DUAP - Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários

DUZ - Divisão de Urbanização de ZEIS

EMLURB – Empresa (Autarquia) de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife

ETAPAS - Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social

EUA – Estados Unidos da América

FAPEB - Federação das Associações de Bairro de Pernambuco

FADE/UFPE - Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco

FAFERJ - Federação das Favelas do Rio de Janeiro

FAMERJ - Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

FCOC - Frente Continental de Organizações Comuns

FCP - Fundação da Casa Popular

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

FECOPE - Federação Comunitária de Pernambuco

FEMOCOHAB - Federação das Associações de Moradores dos Núcleos Habitacionais de COHAB e Similares

FERU - Fórum Estadual de Reforma Urbana

FESP - Fundação de Ensino Superior de Pernambuco

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FICAM - Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social

FIDEM – Fundação de Desenvolvimento Municipal

FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado

FJP - Fundação João Pinheiro

FIMACO - Financiamento do Material de Construção

FNA - Federação Nacional dos Arquitetos

FINANSA - Programa de Financiamento para o Saneamento

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNE - Federação Nacional dos Engenheiros

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana

Funaps - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal

FSM - Fórum Social Mundial

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

GAJOP - Gabinete de Assessoria Jurídica ao Movimento Popular

GR - Grupo de Referência

GRF - Gerência de Regularização Fundiária

GIGOV RE - Gerência Executiva de Governo de Recife da CAIXA

GTZ - German Technical Cooperation Agency

HBB – Habitar Brasil/BID

HIC - Coalizão Internacional para o Hábitat

IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

MCidades - Ministério das Cidades

MDF - Movimento de Defesa dos Favelados

MDU - Mestrado em Desenvolvimento Urbano

MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NAU - Nova Agenda Urbana

NCLTN - National Community Land Trust Network

NUAMPO - Núcleo de Apoio aos Movimentos Populares

OGU – Orçamento Geral da União

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OODC - Outorga Onerosa do Direito de Construir

OP - Orçamento Participativo

OPH - Orçamento Participativo da Habitação

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OUC - Operação Urbana Consorciada

PAC- Programa de Aceleração do Crescimento

PAH - Plataforma dos Afetados pela Hipoteca

PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação

PAR - Arrendamento Residencial

PASS – Programa de Ação Social em Saneamento

PAT-Prosaneer - Projeto de Assistência Técnica ao Prosaneer

PCB - Partido Comunista Brasileiro

PEDU - Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano

PEAR - Programa Estrutural em Áreas de Risco

PEMAS - Plano Estratégico Municipal de Assentamentos Subnormais

PERPART - Pernambuco Participações e Investimentos S/A

PFL - Partido da Frente Liberal

PCR – Prefeitura do Recife

PGE - Plano Global Específico

PIIS - Programa Integrado de Inclusão Social

PLANASA - Plano Nacional de Saneamento

PlanHab - Plano Nacional de Habitação

PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular

PLC - Projeto de Lei Complementar

PLHIS - Planos Locais de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMSS - Programa de Modernização do Setor Saneamento

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio

PNH - Política Nacional de Habitação

PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POUSO - Posto de Orientação Urbanística e Social

PPB - Programa Prefeitura nos Bairros

PPP – Parceria Público-privada

PPI - Projetos Prioritários de Investimentos

PQA - Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica

PREZEIS - Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social

PRF - Programa de Regularização Fundiária

PRODECOM - Programa de Desenvolvimento de Comunidades

PROFAVELA - Programa Municipal de Regularização de Favelas

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROJETO JOÃO-DE-BARRO - Programa Nacional de Autoconstrução

PROMETROPOLE - Programa de Infraestrutura em áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (RMR)

PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-habitação

PRÓ-MORADIA – Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público

PSH - Subsídio à Habitação de Interesse Social

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB - Partido Trabalhista Brasileiro

PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social

Redeprocidade - Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana

RENASEH - Rede Nacional de Assentamentos Humanos

RMR - Região Metropolitana do Recife

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

SANEAR - Autarquia de Saneamento do Recife

SARJ - Sindicato de Arquitetos no Rio de Janeiro

SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SCI - Sociedade de Crédito Imobiliário

SCJP - Serviço Comunitário de Justiça e Paz

SE-4 - Setor Especial 4

SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária

SEDHUR – Secretaria de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

SEDU-PR - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SEHAB – Secretaria de Habitação

SEI - Sistema Estrutural Integrado

SENGE - Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro

SEPLAG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

Sepurb - Secretaria de Política Urbana

SERFHA - Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas)

SERFAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH - Sistema Financeiro de Habitação

SFI - Sistema de Financiamento Imobiliário

SIGAP – RMR – Sistema de Informações sobre os Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife

Sinduscon-PE - Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco

SNH - Secretaria Nacional de Habitação

SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento

SNPLI - Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado

SPODUA - Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental

SPU - Superintendência do Patrimônio da União

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

TELCO - East London Communities Organization

TTC - Termo Territorial Coletivo

UAP - Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários

UBR - União dos Bairros do Recife

UC – Unidade de Coleta

UE - Unidade de Esgotamento Sanitário

UEM – Unidade Executora Municipal

UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

UNCHS - The United Nations Human Settlements Programme (O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos)

UN-Habitat - Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas

UNICAP - Universidade Católica de Pernambuco

UNMP - União Nacional por Moradia Popular

UPE - Universidade de Pernambuco

URB - Empresa de Urbanização do Recife

URBEL - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

USAID - United States Agency for International Development)

UV - Unidade de Vizinhança

ZEC - Zonas Especiais de Centralidades

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZEIS APC - ZEIS de Amortecimento de Potencial Construtivo

ZEOT - Zonas Especiais de Ocupação Transitória

ZUM - Zonas de Urbanização de Morros

SUMÁRIO

RESUMO.....	6
ABSTRACT.....	7
LISTA DE CARTOGRAMAS.....	8
LISTA DE FIGURAS.....	9
LISTA DE QUADROS.....	10
LISTA DE TABELAS	11
CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS	22
CAPÍTULO 1 - TEORIA CRÍTICA, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E O DIREITO À CIDADE: REFERÊNCIAS POR OUTRA URBANIZAÇÃO.....	29
1.1 APONTAMENTOS SOBRE A TEORIA URBANA CRÍTICA: PARA CONFRONTAR AS DIVERSAS FORMAS DE DOMINAÇÃO E INJUSTIÇA	30
1.2 ARTICULANDO E CONFRONTANDO FORMULAÇÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE 33	
1.3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A URBANIZAÇÃO FINANCEIRIZADA: QUAIS AS ALTERNATIVAS?	41
1.3.1. Considerações sobre o Estado e a produção desigual do espaço.....	48
1.3.2. Notas sobre o setor imobiliário e a mercantilização no contexto de prevalência do ideário neoliberal e de hegemonia da esfera financeira.....	53
1.4 QUAIS OS AGENTES PELO DIREITO À CIDADE?	60
1.5 ALGUNS HORIZONTES PELO DIREITO À CIDADE.....	67
1.5.1. Reflexões sobre os bens comuns e sua importância para o direito à cidade.....	68
1.5.2. Apontamentos sobre a autogestão como horizonte e a participação como meio para ações pelo direito à cidade	70
1.5.3. Considerações sobre a justiça espacial e a cidade justa	73
1.6 DA TEORIA URBANA CRÍTICA AOS HORIZONTES RADICAIS, ARTICULANDO APONTAMENTOS PELO DIREITO À CIDADE.....	79
CAPÍTULO 2 - AÇÕES CONTRA-HEGEMÔNICAS E PELO DIREITO À CIDADE	81
2.1 AÇÕES PELO E EM CONTRÁRIAS AO DIREITO À CIDADE	81
2.1.1. Para as análises sobre a participação social pelo direito à cidade.....	83
2.1.2. Sobre o direito à apropriação espacial	85
2.2 RESISTÊNCIAS, MANIFESTAÇÕES E INSURGÊNCIAS CONTRA-HEGEMÔNICAS NAS CIDADES E PELO DIREITO À CIDADE.....	87
2.3 DO DIREITO À CIDADE ÀS AÇÕES DIVERSAS POR DIREITOS NAS CIDADES.....	97
2.3.1. A Carta Mundial do Direito à Cidade, outro mundo é possível?.....	98

2.3.2.	Para além da Carta Mundial do Direito à Cidade, esforços diversos pelo direito à cidade no mundo	104
2.4	VISÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE DE MILITANTES E ATIVISTAS PELO DIREITO À CIDADE NO BRASIL E CONSIDERAÇÕES SOBRE PERSPECTIVAS E CAMINHOS.....	117
CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIAS PELA URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL.....		124
3.1	CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNDO E NO BRASIL E SOBRE DENOMINAÇÕES E TIPOS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL.....	124
3.2	ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: O QUE É POSSÍVEL EM UM CONTEXTO DE SUBCIDADANIA?.....	130
3.3	HIGIENISMO, REFORMAS, OMISSÃO E A ERRADICAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: DA REPÚBLICA VELHA AO ESTADO NOVO	133
3.4	A INDUSTRIALIZAÇÃO E A URBANIZAÇÃO ACELERADA, PRECÁRIA E EXCLUDENTE NO BRASIL – DO ESTADO NOVO AO GOLPE MILITAR	137
3.5	OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO REGIME MILITAR, DA REMOÇÃO AOS PROGRAMAS ALTERNATIVOS PARA A URBANIZAÇÃO.....	146
3.6	DA NOVA REPÚBLICA AOS ANOS 2000: EXPERIÊNCIAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O DIREITO À CIDADE.....	154
3.7	DA ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS AOS PROGRAMAS NEODESENVOLVIMENTISTAS: A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E AS INCERTEZAS PARA O FUTURO	169
3.8	DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS AO DIREITO À CIDADE, ALGUNS DESAFIOS....	183
CAPÍTULO 4. A PARTIR DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, PELO DIREITO À CIDADE: LIMITES E DESAFIOS À INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E SEUS HABITANTES NO RECIFE		188
4.1	A REGULAÇÃO URBANÍSTICA INCLUSIVA E AS ZEIS: INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE?.....	189
4.2	REVISITANDO AS ZEIS E O PREZEIS NO RECIFE: CONTRADIÇÕES, LIMITES E PERSPECTIVAS PARA O DIREITO À CIDADE.....	198
4.2.1.	As condições institucionais e os limites políticos do planejamento e gestão participativos do PREZEIS	205
4.2.2.	As dificuldades para a mobilização de recursos e para a gestão do Fundo do PREZEIS	222
4.2.3.	A importância da regulação urbanística a partir das ZEIS e os parâmetros previstos na Lei do PREZEIS	226
4.2.4.	Alcances e limites da intervenção urbanística a partir do PREZEIS.....	235
4.2.5.	Dos conflitos fundiários à regularização jurídico-fundiária a partir do PREZEIS	247

4.3 AS ZEIS NA CIDADE A PARTIR DE SUAS CONDIÇÕES DE INSERÇÃO URBANA E DE ADEQUAÇÃO E DE SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL.....	254
4.3.1. Referências conceituais e metodológicas para as análises sobre as condições de apropriação espacial nas e a partir das ZEIS	257
4.3.2. Análises sobre as condições de apropriação espacial nas e a partir das ZEIS	262
4.4 PARA ALÉM DA URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO, QUAIS AS CONDIÇÕES E PERSPECTIVAS DO DIREITO À CIDADE NAS ZEIS?	309
4.4.1. A urbanização da ZEIS João de Barros: ensaios para empreendimentos autogestionários	309
4.4.2. Ilha de Deus, das lutas pela sobrevivência e reconhecimento ao Plano de Ação Integrada de Investimentos	315
4.5 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS, O PREZEIS E O DIREITO À CIDADE	322
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	330
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	337
APÊNDICES.....	373
ANEXO	376

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A reprodução da vida dos indivíduos e das coletividades, em suas múltiplas dimensões, depende cada vez mais das condições materiais e simbólicas nas cidades, contudo, parte significativa da população em âmbito global vem tendo, crescentemente, limitadas suas chances de participar das decisões sobre os processos de produção dos espaços urbanos e restringidas as suas possibilidades de acesso a recursos, serviços e oportunidades nas cidades. A prevalência do ideário neoliberal e a intensificação da financeirização e da mercantilização dos espaços urbanos nas últimas décadas têm acentuado processos socioespaciais que exacerbam as desigualdades, agravando as condições de vida das populações mais vulneráveis e em situação de pobreza nas cidades, dependentes de sua inserção urbana para o acesso a condições fundamentais de reprodução de vida e social. Esse quadro é ainda mais grave para as realidades marcadas por históricas desigualdades, discriminações e opressões como as encontradas nos países periféricos, incluindo o Brasil.

No Brasil, os pobres, oprimidos e discriminados só tiveram acesso às cidades por meio de ocupações irregulares e pelo mercado informal, constituindo um padrão de urbanização precário e excludente. Os assentamentos precários construídos por esses segmentos sempre foram a sua principal forma de acesso às cidades. As possibilidades de urbanização e regularização dos assentamentos e de inserção de seus moradores são questões fundamentais ao direito à cidade, considerando que as mudanças econômicas e socioespaciais globais tendem a acentuar as desvantagens destes e as vulnerabilidades de seus locais de moradia.

São reconhecidos como assentamentos precários no Brasil (BRASIL, 2004), os cortiços, os loteamentos irregulares de periferia, as favelas e assemelhados e conjuntos habitacionais degradados, todos integrando um padrão histórico de urbanização precária e excludente que marca a subcidadania¹ e o desenvolvimento urbano desigual brasileiro. Nessa Tese serão privilegiadas as favelas, como principais e mais numerosos assentamentos habitados pela população em situação de pobreza e vulnerabilidade e que se caracterizam, predominantemente, por agrupar moradias autoconstruídas em áreas não regularizadas e que apresentam precariedade ou insuficiência de infraestruturas (BRASIL, 2010).

As ações estatais em relação aos assentamentos de moradia dos pobres, vulneráveis e discriminados no Brasil variaram, historicamente, entre: (i) a omissão quanto às ocupações

¹ Souza (2003) considera que no Brasil há uma classe inteira de indivíduos “precarizados”, abandonada pela sociedade e, ainda, superexplorada por um padrão de acumulação capitalista periférico; por isso, desprovida das precondições culturais e econômicas para alcançar a cidadania.

informais e irregulares, principalmente aqueles em setores de menor interesse do setor imobiliário, frequentemente, áreas de risco socioambiental e distantes dos locais com maior oferta de serviços e oportunidade urbanas; (ii) intervenções de erradicação de assentamentos precários e remoção de seus moradores, assumidos como políticas de saúde pública no final do século XIX e /ou intervenções mais amplas de reestruturação urbana nas primeiras décadas do século XX, tornando-se até os anos 1970, uma política de periferização da pobreza; (iii) ações e obras de melhorias e urbanizações parciais, desde os anos 1950, na maior parte, tópicas ou paliativas, propiciadoras de exploração político-eleitoral por agentes políticos.

Somente, a partir do final dos anos 1970, as ações mais abrangentes de urbanização e regularização dos assentamentos precários passam a integrar a agenda estatal e a se constituir em programas e políticas públicas, ainda sim, conviventes com omissões, remoções e ações tópicas. A urbanização de favelas como política pública foi resultante de vários fatores, entre eles: (i) o descompasso da política habitacional do regime militar em relação a um contexto de urbanização desigual e precária acelerada; (ii) a pressão dos emergentes movimentos sociais urbanos, apoiados por alas da Igreja Católica progressista, contra as remoções, por melhorias em seus locais de moradia e pelo acesso aos diversos serviços urbanos, reivindicando condições básicas de reprodução socioespacial; e (iii) os programas de financiamento das agências multilaterais para a urbanização de favelas. Parte das ações nesse período, notadamente, as influenciadas pelo ideário da Reforma Urbana², buscou promover os direitos à moradia e à cidade, mediante o reconhecimento de suas formas de apropriação espacial, melhoria das condições de seus habitats e o fomento à sua participação nos processos decisórios sobre os investimentos nas cidades.

Foram conquistados avanços, nas últimas décadas, no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano e, especificamente, nos campos da regulação e regularização urbanística e fundiária inclusiva dos assentamentos precários do tipo favela no Brasil. Contudo, mesmo as políticas, programas e ações de urbanização e regularização de assentamentos mais abrangentes e que foram institucionalizadas, têm se mostrado, limitadas, fundamentalmente por não confrontarem alguns dos condicionantes e processos estruturais que contribuem à reprodução e acentuação contínua das desigualdades, injustiças e vulnerabilidades socioespaciais. Entre estes é possível evidenciar: (i) as convenções e práticas discriminatórias que marcam a sociedade brasileira, segregando e excluindo vastos grupos da população; (ii) os processos de financeirização e

² Plataforma de concepção universalista, redistributiva e democrática para o enfrentamento das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras por meio de políticas públicas orientadas para a justiça social que começou a ser concebida nos anos 1950/1960 e que foi retomada com a redemocratização na década de 1980.

mercantilização que vêm acentuando e, ao mesmo tempo, naturalizando as desigualdades nas condições de produção e reprodução socioespacial sob o desenvolvimento capitalista; e (iii) a prevalência da propriedade privada individual quanto às formas de apropriação da terra (do solo urbano), como um dos pilares ao desenvolvimento urbano desigual, à mercantilização e à fragmentação social.

Nas últimas décadas foram criados e aperfeiçoados alguns instrumentos e mecanismos para a inserção urbana das camadas da população em situação de pobreza e vulnerabilidade, no entanto, concomitantemente, as desigualdades socioeconômicas e de poder na produção do espaço têm se intensificado, sob a prevalência do neoliberalismo e da financeirização e com a acentuação de rejeições e discriminações de classe e raça entre outras nas cidades, potencializando ameaças e provocando, concretamente, desposseções destes segmentos nas cidades.

Assumida a premissa, decorrente das formulações originais de Lefebvre (1968; 2001), de que visar ao direito à cidade implicaria pretender o direito à vida urbana para a preservação e construção de lugares de encontros e confrontos dos modos de viver que coexistem na cidade; pressupondo o direito à participação e o direito à apropriação pelo uso, este direito não parece realizável no âmbito do desenvolvimento capitalista que promove, continuamente, a mercantilização generalizada da vida urbana, nem em contextos de históricas e persistentes desigualdades, discriminações e exclusões socioeconômicas e espaciais.

Se o direito à cidade na perspectiva de Lefebvre (1968; 2001) exige uma transformação radical do processo urbanização, é fundamental reconhecer que as condições dos moradores de assentamentos precários para o exercício desse direito vêm sendo muito mais desfavoráveis ao longo da história, tanto pelas escassas ou mesmo inexistentes possibilidades de participação nas decisões sobre a produção dos espaços das cidades, quanto em função das insuficientes oportunidades para a apropriação socioespacial em condições mais adequadas e justas. Esta situação é agravada em países marcados por desigualdades históricas extremas como o Brasil, mesmo com os avanços recentes para a consolidação e integração desses assentamentos.

As discussões sobre o direito à cidade são tributárias das reflexões no âmbito da teoria urbana crítica e sobre a produção do espaço, porém, alguns limites e obstáculos se ressaltam a este direito e às perspectivas críticas: (i) a predominância da crença privatista-mercantilizadora como alternativa única para o desenvolvimento em todas as esferas de vida e sociais, principalmente nas últimas décadas, a partir da hegemonia neoliberal. Essa visão dominante tem naturalizado a concentração de poder e de recursos com os segmentos que comandam a acumulação e urbanização capitalistas e, ao mesmo tempo, promovido a fragmentação social, dificultando o reconhecimento de identidades sociais, territoriais e de classe; e (ii) qualquer alternativa para a democratização radical

da produção do espaço requer esforços demasiados aos indivíduos, pela necessidade de se contraporem às estruturas materiais e ideológicas dominantes. Concretamente, as iniciativas nessa direção não têm logrado, em sua maioria, alcances sociais, políticos, econômicos, temporais e espaciais mais abrangentes.

Diversos grupos e movimentos, de toda forma, vêm reagindo à hegemonia da produção mercantilizada, desigual e excludente dos espaços das cidades e alguns deles têm se aglutinado em torno de uma plataforma pelo direito à cidade, lutando por seu reconhecimento institucional como direito humano em âmbito internacional e, também, para a criação e efetivação de instrumentos legais e políticas públicas em seus países que assegurem o acesso a serviços e oportunidades fundamentais a todos os habitantes das cidades. Parte desses agentes vem tentando confrontar os efeitos da financeirização e mercantilização das cidades, especificamente, quanto à despossessão e deslocamento de pobres e vulneráveis de seus espaços de moradia e de vivência.

A presente **Tese** assinala, a partir da recuperação parcial das concepções e ações pela urbanização de favelas no Brasil e da institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife, que **as ações diretas e institucionais pela urbanização, regularização e integração de favelas, a partir dos anos 1970 no Brasil, buscaram promover, predominantemente, o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial, distanciando-se do direito à cidade como horizonte de transformações estruturais das realidades urbanas.** Portanto, tais ações, com muitas diferenças em relação a interesses, concepções, contextos, processos e resultados, acabaram priorizando formas e níveis diversos e contraditórios de melhoria e integração dessas áreas e de inserção de seus moradores às cidades, como foram e vêm sendo produzidas no contexto histórico de desenvolvimento urbano desigual.

A experiência brasileira, no contexto das iniciativas em todo mundo pelo direito à cidade, principalmente as voltadas aos assentamentos precários, traz importantes elementos para análises e reflexões sobre este direito, tomando em conta não apenas as realidades de desigualdades e discriminações, mas também os avanços no âmbito institucional-legal quanto à indicação de direitos relativos à reprodução socioespacial, mesmo limitados em sua efetivação.

A Tese teve como **Objetivo: verificar as condições, contradições e possibilidades em relação ao direito à cidade das ações diretas e institucionais pela urbanização, regularização e regulação inclusiva de assentamentos precários ocupados por segmentos oprimidos-privados no Brasil, a partir dos anos 1970.**

Na presente Tese, o método dialético foi o caminho de referência para a abordagem dos estudos e reflexões, considerando o interesse em verificar as contradições e possibilidades das ações diretas

e institucionais pelos assentamentos precários e favelas em relação às concepções de direito à cidade e, também, os apontamentos potenciais à superação das realidades sociomateriais e simbólicas que vêm impedindo a realização desse direito para os moradores desses assentamentos. Há, assim, o reconhecimento de condicionamentos e contradições entre perspectivas e ações pela urbanização e regularização de favelas e os limites e possibilidades para transformação estruturais nas formas de produção-reprodução das e nas cidades e assentamentos.

Para a consecução do objetivo geral foram buscados os seguintes **objetivos específicos**: (i) subsidiar com aportes teórico-metodológicos sobre o direito à cidade e a produção do espaço, no âmbito da teoria urbana crítica, os estudos críticos sobre a urbanização de favelas e, principalmente, sobre as ZEIS e o PREZEIS; (ii) reconhecer os potenciais de algumas perspectivas e ações contra-hegemônicas nas cidades e pelo direito à cidade para dar suporte a alternativas inclusivas e transformadoras para a produção de cidades justas; (iii) avaliar as ações pela urbanização, regularização, regulação e integração de assentamentos precários e favelas no Brasil e no Recife, como contextos históricos e objetos de estudos, levando em conta as disputas entre visões conservadoras, mercantilizadoras, inclusivas e radicais; e (iv) verificar os limites e desafios à regulação, urbanização, regularização e integração de favelas e seus habitantes no Recife a partir das ZEIS e do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) no Recife, considerando que estes se tornaram referências a políticas e ações de urbanização e regularização de favelas no Brasil e foram objetos de estudos dessa Tese.

Vale ressaltar que o PREZEIS, criado nos anos 1980, em um período em que se intensificaram os debates e propostas pelos direitos à moradia e à cidade no Brasil, se tornou referência para iniciativas similares no contexto nacional por combinar mecanismos institucionais de gestão democrática com instrumentos de regulação e regularização urbanística e fundiária de favelas, para reconhecimento e defesa das formas de apropriação espacial de seus moradores e se configura na experiência institucional brasileira para a urbanização e regularização de favelas mais extensa no tempo, com a especificidade de ter sido formulado por atores da sociedade civil.

A partir das experiências de urbanização de favelas no Brasil e do PREZEIS no Recife foi possível constatar na Tese que os moradores de favelas foram e vêm sendo protagonistas, na maioria dos casos, da produção de seus locais de moradia e de parte das ações de reivindicação e pressão melhorias nestes. Porém, o peso de sua participação-ação às decisões sobre a integração e regularização dos assentamentos diminui na medida em que passam a envolver questões relacionadas à produção espacial mais ampla, e que outros agentes com maior poder interferem, principalmente, os políticos e econômicos, impondo interesses opostos ou contraditórios à consolidação dos assentamentos.

Em relação ao PREZEIS, é preciso evidenciar que este sistema-programa, mesmo sem resultados expressivos quanto à urbanização e regularização fundiária, apresenta, ainda hoje, relevância por seus propósitos originários de promover a permanência de moradores em seus assentamentos e na cidade. Evidenciar as questões e problemas do PREZEIS, relacionando-os aos interesses, estratégias e práticas que estão em jogo na produção do espaço pode fornecer pistas à reflexão, de maneira ampla, sobre os meios possíveis para que os pobres e oprimidos possam participar das decisões sobre o desenvolvimento urbano e ter acesso a uma cidade mais justa.

A tese foi dividida em quatro Capítulos, com o primeiro trazendo referenciais teórico-conceituais e os demais, ainda com aportes teóricos, mas com análises e reflexões sobre experiências referentes ao direito à cidade e à urbanização e regularização de favelas.

No **Capítulo 1, Teoria crítica, produção do espaço e o direito à cidade: referências por outra urbanização**, foram recuperadas, a partir de revisão bibliográfica, referências sobre o direito à cidade e a produção do espaço, no campo da teoria urbana crítica, para a estruturação da fundamentação teórica da Tese, examinando, ainda, os condicionantes estruturais globais sob a dominância do neoliberalismo e da financeirização, subsidiando as análises e reflexões críticas posteriores sobre as ações diretas e institucionais pelo direito à cidade, para a urbanização de favelas no Brasil e pela consolidação das ZEIS no Recife.

No **Capítulo 2, Ações contra-hegemônicas e pelo direito à cidade**, foram resgatadas, por meio de revisão bibliográfica e por entrevistas com ativistas pela reforma urbana e pelo direito à cidade, visões, formulações e experiências contra-hegemônicas, por direitos nas cidades e pelo direito à cidade, com o intuito de vislumbrar questões e propostas que poderiam referenciar novas ações pelo direito à cidade e pela urbanização, regularização e regulação inclusiva de favelas no Brasil.

No **Capítulo 3, Experiências pela urbanização, regularização e integração de assentamentos precários e o direito à cidade no Brasil**, foram evidenciadas em decorrência de revisão bibliográfica e pesquisas e análises documentais as formas oficiais de tratamento dos assentamentos precários no Brasil, desde o século XIX até as experiências de urbanização e regularização a partir dos anos 1970, considerando os obstáculos estruturais e as possibilidades para a construção de cidades mais justas e para o direito à cidade, integrando o objeto de estudo mas, servindo, também, como contexto histórico para os estudos sobre as ZEIS e o PREZEIS no Recife.

No **Capítulo 4, A partir das Zonas Especiais de Interesse Social, pelo direito à cidade: limites e desafios à integração de assentamentos precários e seus habitantes no Recife**, foram realizados: revisão bibliográfica, pesquisas e análises documentais, observações diretas de campo e entrevistas para os estudos, análises e reflexões sobre a experiência das ZEIS no Recife e seu sistema de gestão,

o PREZEIS, considerando as condições, contradições e possibilidades quanto ao direito à cidade a partir dessa experiência, principal objeto de estudo da Tese.

Em cada capítulo foram apresentadas ou recuperadas as referências teórico-conceituais norteadoras e as metodologias para os estudos e análises as condições, contradições e possibilidades em relação ao direito à cidade das ações pela urbanização de favelas; e para as **Considerações Finais**, foram realizadas articulações das diversas análises para reflexões integradas relativas à Tese.

CAPÍTULO 1 - TEORIA CRÍTICA, PRODUÇÃO DO ESPAÇO E O DIREITO À CIDADE: REFERÊNCIAS POR OUTRA URBANIZAÇÃO

As principais referências e questões teórico-conceituais que fundamentaram a presente Tese foram reunidas nesse capítulo, enfatizando as concepções relativas ao direito à cidade, para subsidiar as análises e reflexões sobre as contradições, limites, possibilidades relacionadas às demandas e proposições pela urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários e das ZEIS. O pressuposto é que as reflexões sobre o direito à cidade integrariam o campo de formulações desenvolvidas no âmbito da teoria urbana crítica, tomando em conta as análises sobre as condições e contradições estruturais da urbanização capitalista e seus efeitos sobre as desigualdades e injustiças nas cidades e das reflexões e abordagens referentes à produção do espaço, considerando os diferentes interesses relacionados aos sistemas e estruturas de transformação do espaço.

A proposta da presente Tese busca uma articulação dos objetos teórico e empírico e, de certo modo, entre horizontes e realidades, como forma de aproximação das relações entre as ações para urbanização, regularização e integração de assentamentos precários a partir da ZEIS e as concepções e práticas espaciais radicais para visar ao direito à cidade. O método dialético foi o caminho de referência às reflexões realizadas no âmbito da Tese, considerando as contradições e possibilidades das ações diretas e institucionais relativas aos assentamentos precários frente às concepções do direito à cidade, tentando vislumbrar, ainda, os potenciais de superação da realidade sociomaterial que impedem a realização desse direito..

No Capítulo 1, foi realizada uma revisão bibliográfica para a recuperação referências sobre o direito à cidade e a produção do espaço, no campo da teoria urbana crítica, para a estruturação da fundamentação teórica da Tese, tomando em conta, também, os condicionantes estruturais referentes ao neoliberalismo e à financeirização, para dar suporte das análises e reflexões críticas posteriores sobre as ações diretas e institucionais pelo direito à cidade, para a urbanização de favelas no Brasil e pela consolidação das ZEIS no Recife. Foi possível considerar, a partir desse capítulo, que as ações diretas e institucionais parecem, em sua maioria, e mesmo as influenciadas por ideários da justiça social e equidade, ainda distantes de uma visão radical pelo direito à cidade, por não agregarem em seus objetivos e conteúdos formas para suplantarem os processos de opressão, discriminação e desigualdades estruturais que impedem a realização desse direito. Entretanto, além de permitirem alguns avanços no alcance parcial de condições fundamentais de reprodução socioespacial, podem, a depender do quanto apontam para horizontes emancipatórios, servir de sementes para participações e apropriações socioespaciais alternativas e contra-hegemônicas da vida urbana.

1.1 APONTAMENTOS SOBRE A TEORIA URBANA CRÍTICA: PARA CONFRONTAR AS DIVERSAS FORMAS DE DOMINAÇÃO E INJUSTIÇA

A teoria urbana crítica³ está, em parte, referenciada na economia política marxista, como crítica às formulações clássicas das teorias de localização e ao processo de acumulação de capital e de suas contradições no urbano e na urbanização. Mas, essa perspectiva sempre esteve aberta a outros campos do conhecimento para além da economia, articulando a teoria, para compreensão renovável das realidades urbanas em movimento, e a prática (práxis) social e espacial, visando a identificação de alternativas para transcender as realidades e os conhecimentos sobre elas. A crítica deveria abranger as diversas possibilidades de emancipação humana. A partir do movimento dialético, buscar-se-ia revelar como a prática pode subsidiar a teoria, a partir de contextos históricos específicos, tendo por foco as possibilidades de emergência de formas contra-hegemônicas de conhecimento [BRENNER, 2010, p. 23 e 24].

O campo dos estudos urbanos críticos foi consolidado no final dos anos 1960 e início da década de 1970 através das intervenções pioneiras de estudiosos radicais como Lefebvre (1968; 1974), Castells (1972; 1983) e Harvey (1973; 1980), ressalvadas as diferenças teórico-metodológicas de suas reflexões, que contribuíram para as análises sobre os processos de urbanização capitalista a partir dos processos de acumulação e mercantilização e das maneiras como expressam as formas de poder, exclusão, injustiça e desigualdade. Sem a pretensão de realizar uma recuperação integral dessas importantes contribuições, é importante pontuar alguns dos aportes para ressaltar as diferenças de questões e abordagens e a partir disso introduzir as aproximações para a presente Tese em relação a algumas destas referências.

Para Castells, a partir de sua obra “A questão urbana” (1972; 1983), o espaço é determinado pelas forças produtivas e pelas relações de produção que se originam delas, sendo condicionado pelas estruturas econômicas, políticas e ideológicas que o configuram como um sistema urbano, com vários meios de consumo coletivo: habitação, educação, saúde, cultura, comércio, transporte etc. Castells trouxe uma contribuição fundamental ao estudo da política urbana, levando em conta a existência de conflitos inespecíficos de classes e ressaltando a emergência dos movimentos sociais

³ É importante reconhecer que terminologia ‘teoria crítica’ foi formulada no âmbito da Escola de Frankfurt, por Max Horkheimer, em 1937, como uma proposição teórico-metodológica e política que expressava uma ruptura com as formas ortodoxas do pensamento marxista. Outros integrantes da escola, como Adorno e Marcuse estenderam as reflexões a questões não restritas aos campos da produção e ao trabalho, como o consumo de massas, a indústria cultural entre outros.

urbanos, principalmente, em suas lutas pelo acesso aos serviços urbanos, importantes à reprodução social, porém, insuficientes ao direito à cidade.

Harvey, em algumas de suas obras nos anos 1970 e 1980, especificou o papel da cidade no processo de acumulação a partir da mobilização, extração e concentração geográfica de mais-valia (1973, p. 246), apropriada como renda, juros e lucro por frações da classe capitalista e pelo capital em geral. Harvey vem contribuindo, desde então, à compreensão da urbanização como central para a criação de valor, relacionada à acumulação de capital e à financeirização contemporâneas, bem como à superação das crises de sobreacumulação. Porém, sua excessiva ênfase na produção do ambiente construído de viés econômico, só foi arejada, em obras mais recentes, principalmente nas reflexões sobre o direito à cidade nos anos 2000.

Para Lefebvre (1968; 1974), a questão do controle sobre as relações e o design espaciais teriam a mesma importância revolucionária que a luta pelo controle dos meios de produção. Para ele, o espaço não poderia ser reduzido a uma localização e às relações sociais de propriedade, já que integra as forças de produção, as relações de produção e as formas como interagem as estruturas da sociedade. Sob o condicionamento da economia e do Estado, o espaço social torna-se fragmentado, segregado e mercantilizado, porém, para Lefebvre continuaria sendo um protótipo permanente do valor de uso em oposição às generalizações do valor de troca. A partir do espaço social, a práxis espacial poderia se tornar uma atividade radical para reorganizar as relações sociais. Ganha importância, nesse sentido, sua formulação sobre o direito à cidade (1968; 2001), como o direito à vida urbana, que pressuporia o direito à participação e o direito à apropriação pelo uso, como contraposições aos espaços abstratos e mercantilizados pelos poderes hegemônicos.

A teoria urbana crítica aponta para abordagens que desvendem as estruturas sociais contemporâneas dominantes, suas contradições e brechas, e a apreensão das alternativas radicais a partir das práticas resistentes, insurgentes e inovadoras em um mundo em transformação, por uma outra urbanização. Brenner et. al. (2012) registra as principais pretensões das abordagens críticas dos estudos urbanos: (i) analisar as interações sistêmicas, ainda que historicamente específicas, entre o capitalismo e os processos de urbanização; (ii) examinar o equilíbrio dinâmico das forças sociais, relações de poder, desigualdades socioespaciais e arranjos político-institucionais que moldam e são moldados pela urbanização capitalista; (iii) expor as marginalizações, exclusões e injustiças (de classe, etnia, raça, gênero, sexualidade, nacionalidade ou outras) que estão inscritas e naturalizadas nas configurações urbanas existentes; (iv) decifrar as contradições, as tendências de crise e as linhas de conflito potencial ou real dentro das cidades contemporâneas; e (v) demarcar e

politizar as possibilidades estrategicamente essenciais para formações mais justas socialmente, emancipatórias e sustentáveis da vida urbana.

Duas questões, a partir de diversas contribuições da teoria crítica, podem ser ressaltadas: (i) a articulação entre teoria e prática, por meio da crítica às diversas formas de dominação, injustiça e exploração sob o capitalismo e a verificação das possibilidades emancipatórias que, contraditoriamente, estão embutidas nele; (ii) a perspectiva de que a transformação social não teria agentes de mudança naturais ou evidentes.

Na ampliação do leque de potenciais agentes para mudanças radicais, é fundamental o reconhecimento da importância do contexto da urbanização contemporânea generalizada, de alongamento do tecido urbano nos termos de Lefebvre (1970; 1999), tanto para acumulação de capital e absorção de excedentes, quanto para a manutenção e / ou ampliação das desigualdades e formas de dominação e de injustiça nos âmbitos da produção e reprodução socioespacial. Dessa forma, parte dos segmentos insatisfeitos com o capitalismo está sendo afetada pelo desenvolvimento urbano cada vez mais desigual e excludente promovido por este modo de produção que precariza, por meio processos socioespaciais de segregação, gentrificação⁴, remoções etc., suas condições fundamentais de reprodução de vida e social.

Brenner (2012) apresenta proposições para teoria urbana que têm estado presentes na maior parte dos estudos críticos: (i) a necessidade de argumentos abstratos e teóricos sobre a natureza dos processos urbanos sob o capitalismo; (ii) a consideração de que o conhecimento das questões urbanas é historicamente específico e mediado através das relações de poder; (iii) a rejeição às formas de análise urbana instrumentalistas, tecnocráticas e guiadas pelo mercado que promovem a manutenção e a reprodução de formações urbanas existentes; e (iv) a preocupação em prospectar as possibilidades de formas de urbanismo alternativas, radicalmente emancipatórias.

Com o processo de urbanização generalizada, parte expressiva das contribuições da teoria urbana crítica mais recentes tem se concentrado na natureza dos padrões contemporâneos de

⁴ Gentrificação é um processo socioespacial referente a mudanças em determinados espaços urbanos (bairros, setores etc.) a partir de novos usos voltados a segmentos socioeconômicos com rendas superiores aos antigos moradores e usuários, alterando a composição social e acarretando em valorização imobiliária e aumento de custos de bens e serviços. O termo foi utilizado e popularizado por Ruth Glass (1964) em estudos sobre mudanças urbanas em Londres (Inglaterra) em função da ocupação de bairros operários pela classe média e alta londrina. Adiante, Neil Smith (2006) analisou esse processo como fenômeno social que vem ocorrendo de modo generalizado nas cidades contemporâneas.

reestruturação urbana⁵, suas contradições e efeitos. Algumas das tarefas que parecem fundamentais, nesse contexto, para os estudos críticos seriam: reconhecer as barreiras, incluindo as ideológicas e simbólicas, para as formas de mudança social emancipatórias; e explorar mais as formas de urbanização e de autogestão alternativas, não mercantis e anticapitalistas de territórios e empreendimentos coletivos.

1.2 ARTICULANDO E CONFRONTANDO FORMULAÇÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE

Antes de apresentar os aportes e considerações sobre a produção do espaço e sem a ambição de trazer todas as formulações sobre o direito à cidade, é importante apresentar algumas das conceituações mais influentes e questões que referenciaram as abordagens, análises e reflexões desenvolvidas na presente Tese.

A formulação originária sobre o direito à cidade proposta por Henri Lefebvre (1968; 2001) foi concebida no final dos anos 1960, em um contexto de convergência entre protestos estudantis e populares em Paris⁶, tornando-se uma referência fundamental para todas as lutas por cidades mais justas e democráticas ao longo das últimas quatro décadas. Lefebvre propôs este direito como o direito à vida urbana, transformada e renovada para a preservação e construção de lugares de encontros e confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos dos modos de viver, dos padrões que coexistem na cidade; pressupondo o direito à obra, como atividade participante, e o direito à apropriação pelo uso, distinto do direito à propriedade.

Lefebvre via a urbanização como uma crise da cidade a partir de uma tendência para a homogeneização dos estilos de vida e de engenharia, colonização e normatização da vida cotidiana urbana modernizada, desse modo. Essa crise gerou múltiplos movimentos sociais no final dos anos 1960 contra a alienação e a exclusão da vida urbana e pelo acesso aos recursos da cidade e

⁵ Como aponta Soja (1993) a reestruturação estaria relacionada a rupturas, choques e mudanças nas situações e práticas preexistentes a partir de lutas competitivas pelo controle das forças que estruturam a vida material em direção a configurações significativamente diferentes da vida social, econômica e política, envolvendo destruição e tentativas de reconstrução. Mas especificamente, Sposito (2007) relaciona a reestruturação urbana às dinâmicas e processos atinentes aos espaços regionais e/ou ocorridos no âmbito das redes urbanas e a reestruturação da cidade, compreendendo dinâmicas e processos que ocorrem na escala intra-urbana. Nesse trabalho, a referência à reestruturação urbana, foi abordada de forma abrangente, sendo considerada tanto para a escala regional, quanto a escala intra-urbana.

⁶ Os protestos em Paris no início de 1968 decorreram de manifestações estudantis nas Universidades de Sorbonne e de Paris em Nanterres, tendo se espalhado em maio de 1968. Os sindicatos realizaram uma greve nacional, com o envolvimento de quase dois terços da força de trabalho do país (BROWN, 2013).

possibilidade de realizar modos de vida alternativos (SCHMID, 2012). Na perspectiva do direito à cidade, “o urbano se torna aquilo que ele sempre foi: lugar do desejo, desequilíbrio permanente, sede da dissolução das normalidades e coações, momento do lúdico e do imprevisível” (LEFEBVRE, 2001, p. 84).

O direito à cidade se constituiria para Lefebvre um horizonte para a reapropriação da vida urbana, no sentido de buscar as possibilidades ainda não exploradas, livre das coerções impostas pela reprodução ampliada do capital e com prioridade para o valor de uso. Dessa forma, o direito à obra, enquanto participação, se expressaria na cidade como obra dinâmica dos habitantes, acentuando diferenças de espaços complexos, na prevalência do habitar sobre o habitat.

Lefebvre (2001, p. 105), a respeito do direito à cidade, faz referência às necessidades sociais, a partir de um fundamento antropológico, compreendendo as necessidades opostas e complementares de segurança e de abertura, de unidade e de diferença, de certeza e de aventura, de imediatez e de perspectiva a longo prazo. Em sua visão, acrescentam-se, ainda, necessidades específicas relacionadas às insatisfações com os equipamentos comerciais e culturais. Portanto, o direito à cidade se refere à necessidade de uma atividade criadora de obra, de lugares e tempos de simultaneidade e de encontros, e não somente de consumo de produtos e de bens materiais. Na visão dele, a generalização da mercadoria associada a uma ideologia de felicidade, por meio do consumo tende a destruir a cidade e a realidade urbana a partir da exploração das pessoas, como produtores e consumidores de produtos e de espaços. Marcuse (2012), nesse sentido, aponta que o direito à cidade na proposta de Lefebvre seria um direito de determinar o que é produzido e como é produzido e participar da sua produção, de modo desalienado.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar (LEFEBVRE, 2001) contra todas as separações e segregações; como um sentido prático-sensível de participação e apropriação coletiva do espaço e da vida na criação e gestão dos tempos e espaços da cidade.

Lefebvre (1990) apontou, posteriormente, a necessidade de um novo contrato político de cidadania social como condição fundamental para o aprofundamento da democracia a partir do reconhecimento de diversos direitos que surgiram nos últimos dois séculos, como os direitos à informação, à cultura, à identidade na diferença e na igualdade, o direito à autogestão, a serviços públicos e não públicos e, principalmente, o direito à cidade. A visão radical de direito à cidade de Lefebvre torna-se ainda mais relevante frente à produção do espaço no contexto da financeirização que, desde os anos 1970, vem ampliando as capacidades de agentes financeiros e imobiliários com vistas a generalizar a mercantilização excludente dos espaços urbanos.

Como aponta Harvey (2013, p. 30), tomando em conta a visão lefebvriana, “a cidade sempre foi um lugar de encontro, de diferença e de interação criativa, um lugar onde a desordem tem seus usos e visões, formas culturais e desejos individuais concorrentes se chocam” e essa diferença pode implicar também em segregações, exclusão e confrontos. Três condições derivadas do pensamento lefebvriano serviram como referências para as análises sobre as ações pelo direito à cidade e pela consolidação dos assentamentos precários propostos na Tese, considerando a conjunção de vários direitos: à diferença como particularidade, de não ser classificado em categorias determinadas pelos poderes (DIKEÇ, 2009, p. 75) e à coexistência de diferentes; à participação dos cidadãos (habitantes urbanos) a todas as decisões que produzem o espaço urbano (MITCHELL, 2003); e à apropriação, como o direito de acessar, ocupar e usar o espaço urbano e de “criar novos espaços que atendam às necessidades das pessoas” (BROWN, 2013).

Brenner (2012) coloca que o direito à cidade foi recentemente redescoberto por acadêmicos e ativistas e como slogan político potencialmente radical, representando um grito para a mobilização política transformadora nas cidades contemporâneas. Para Marcuse (2012), o direito à cidade é “um slogan imediatamente compreensível e intuitivamente convincente”, e uma formulação teoricamente complexa e provocativa, ao mesmo tempo em que é uma exigência relacionada a um descontentamento generalizado com a vida urbana. Seria menos um direito jurídico e mais uma demanda moral fundada em princípios de justiça. Segundo Marcuse (2012), o direito à cidade exigiria a completa transformação da cidade. Contudo, o conceito também vem sendo usado ideologicamente por instituições estatais e, também, pelo mercado, para legitimar o existente ou para justificar processos pseudo-participativos e lentos na garantia de direitos humanos na cidade.

A generalização nas reivindicações de movimentos sociais, no campo acadêmico e nas leis e políticas de diversos países, principalmente a partir dos anos 2000, foi acompanhada de apreensão e críticas quanto aos vários sentidos associados ao direito à cidade (TOVOLARI, 2016, p. 103-104). Alguns desses sentidos podem, de certa forma, esvaziar o potencial crítico-radical do conceito com vistas à transformação da vida urbana. Souza (2010 b, p. 315-316) reforça o alerta sobre o perigo de uma vulgarização e domesticação do conceito do direito à cidade, que, para ele, vem sendo corrompido, ficando restrito “ao direito a uma vida mais humana no contexto da cidade capitalista e com base em uma (“reformada”) democracia representativa”, fazendo com que a formulação original venha perdendo seu caráter utópico como um direito à transformação social.

A definição do direito à cidade é um objeto de luta que deve prosseguir simultaneamente aos esforços para a sua materialização como uma cidade totalmente diferente (HARVEY, 2014), implicando na redefinição da cidadania. A urbanização como resultado de ações múltiplas implica

uma luta constante sobre o conteúdo do urbano e, portanto, o direito à cidade seria o direito de participar da transformação do espaço e de controlar o investimento no espaço (SCHMID, 2012).

David Harvey (2014) aborda o direito à cidade tomando como referências as ideias de Lefebvre e estimulado pelos movimentos sociais que começaram, nas últimas décadas, a reivindicá-lo no mundo, como um direito de reinventar a cidade a partir dos desejos de seus habitantes para além do acesso àquilo que já existe. Para ele, portanto, esse direito seria muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal por recursos que a cidade incorpora, consistiria em uma reivindicação a algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização de maneira radical e fundamental. Essa reinvenção depende, segundo ele, do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização, o modo como as cidades são feitas e refeitas.

A questão que se coloca a partir das reflexões de Harvey é: quais os desejos que prevalecerão? O próprio Harvey (2014, p. 63) esclarece que o direito à cidade se encontra, atualmente e na maior parte dos casos, nas mãos de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus desejos. Ou seja, o direito à cidade no capitalismo está restrito a quem tem poder político e econômico.

O direito à cidade, como uma reivindicação de justiça e transformação social, estará necessariamente contraposto à concentração de poderes e as concepções de cidade que reforçam a lógica de mercado, hegemônica liberal e neoliberal; em um mundo, como o próprio Harvey (2014) recorda, no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções de direitos em que se possa pensar.

Os esforços institucionalizantes quanto ao reconhecimento do direito à cidade como direito humano têm buscado evidenciar as implicações jurídicas do direito à cidade e vêm contribuindo na formulação de documentos e cartas de referência para a construção de pactos internacionais e de leis nacionais e locais relativos a esse direito e à cidadania. Brown (2013) adverte que enquadrar a cidadania em termos formais e territoriais não reconhece a cidade a partir das relações sociais de poder. E, obviamente, os esforços para reconhecimento institucional do direito à cidade não vêm provocando questionamentos estruturais às causas que geram as dificuldades para que todas as pessoas possam exercer esse direito.

As críticas aos esforços institucionalizantes estão relacionadas aos objetivos de inclusão às cidades como vêm sendo produzidas, reduzindo sua dimensão política radical de compromisso com a transformação da vida urbana. Como ressalta Marcuse (2012) é necessário compreender o direito à cidade em um sentido político, para além de seu sentido jurídico-legal e adiante ele coloca que este direito é, também, uma reivindicação moral baseada em princípios fundamentais de justiça,

compreendendo vários direitos, não apenas um direito a um serviço qualquer, mas o direito a uma totalidade, a uma cidade futura que incorporaria conceitos como justiça, equidade, democracia, beleza, espaço público, qualidade ambiental entre outros para todos, de acordo com suas necessidades e habilidades. Nesse sentido, Santos Junior (2014) acrescenta que a luta pelo direito à cidade se constituiria em uma reivindicação não apenas de um direito no sistema legal existente, mas “um direito sobre um plano moral superior”, referenciado por perspectivas de justiça social e de “felicidade”. Assim, Santos Junior (2014), o considera como um direito “à criação de uma vida urbana alternativa menos alienada que promova a emancipação humana”, não podendo ser exercido, portanto, no âmbito da urbanização capitalista.

Para Harvey (2014, p. 65; 66) são abundantes as inovações urbanas em diversas partes do mundo, referentes às questões culturais, sustentabilidade ambiental, ao redesenho de espaços públicos, mas sem conexões ou aproximações com o controle sobre os excedentes econômicos e como estes vem sendo usados para moldar o ambiente construído. Uma possibilidade de articulação das inovações, reivindicações e lutas para Harvey, seria o foco nos processos de destruição criativa dos espaços urbanos, quando a economia de acumulação de riquezas se transforma violentamente na economia de espoliação. Essa proposição parece mais viável do que sua proposta de controle dos excedentes de capital, já que não exigiria o conhecimento sobre os circuitos financeiro-imobiliários, algo de difícil acesso em profundidade. Vale ressaltar que, além de áreas que passaram por processos de obsolescência programada, algumas com reconhecido valor histórico-cultural, os assentamentos precários, localizados em áreas centrais ou de amenidades da paisagem, vêm sendo objeto de renovações urbanas mais abrangentes.

O direito à cidade não poderia, considerando as contribuições de Lefebvre e os processos espaciais contemporâneos, ser tomado restritivamente como um direito individual de acesso a coisas, objetos e bens nas cidades, mesmo que alguns destes sejam fundamentais à reprodução das condições de vida e sociais nas cidades. Seria mais bem entendido como um projeto coletivo e um horizonte para reconstrução (reinvenção) das relações entre a sociedade e a cidade (espaço), que partissem e apontassem para a prevalência do valor de uso sobre o valor de troca e do bem comum sobre a propriedade individual, com vistas à transformação radical da vida urbana.

Na visão de Purcell (2002, p. 99), o direito de Lefebvre à cidade ofereceria uma alternativa radical que repensa a atual estrutura do capitalismo e da cidadania democrático-liberal. A ideia seria promover a reestruturação das arenas de tomada de decisão nas cidades e a reversão das relações de poder referentes à produção do espaço urbano, em prol dos habitantes urbanos, mesmo não sendo possível saber o tipo de cidade que seria produzida (PURCELL, 2002, p. 103).

Outra questão importante para o debate sobre o direito à cidade, ressaltada por Brown (2013), é que a cidadania pertence a todos os habitantes urbanos não se limitando à cidadania nacional e, desse modo, a residência torna-se base para quem tem direito à cidade. Contudo, Brown (2013) manifesta preocupação sobre quem vive na informalidade para lograr o status de habitante. As diversas cartas pelo direito à cidade promovidas por autoridades municipais ou pelos movimentos sociais a partir dos anos 1990 buscaram, de certo modo, incluir os marginalizados com o reconhecimento abrangente dos habitantes das cidades. Porém, não basta que esteja declarado; seriam necessárias transformações sociais mais amplas para efetivar este reconhecimento.

A promoção e reconhecimento ao acesso, uso, apropriação e produção coletiva e pelo uso não mercantil dos espaços da cidade, a participação abrangente nas decisões sobre as cidades e a ampliação das oportunidades de encontros (articulações e conflitos) entre os diferentes grupos sociais estão colocadas para além do acesso e inclusão nas cidades. Tais ações e condições requerem ir à raiz das condições estruturais, institucionais e ideológicas relacionadas à produção do espaço, geradoras e reprodutoras de desigualdades socioespaciais, em especial, as relacionadas à propriedade urbana, às práticas discriminatórias e aos processos excludentes da financeirização-mercantilização, visando a superação dessas condições e a construção de cidades socialmente justas, democráticas e sustentáveis. Tal visão ganha relevo como contraponto à dominância do ideário neoliberal que, desde os anos 1970, vem criando obstáculos ao reconhecimento da cidade como produto social, colocando-a como fruto inevitável da produção do mercado, requerendo, por isso, a ampliação das possibilidades de ação de agentes financeiros para viabilizar a mercantilização na produção das cidades.

É importante trazer à tona as “inovações e experimentações com formas coletivas de governança democrática e de decisão comunal” e até os “sistemas locais de troca econômica ou comunidades sustentáveis”, como reivindica Harvey (2013, p. 32-33). Todavia, o desafio está em reuni-las de modo a construir uma alternativa ampla e articulada para se contrapor ao neoliberalismo (HARVEY, 2013, p. 32-33) e às formas restritas de governança corporativa e empresarialista dominantes.

Algumas experiências de democracia direta pelo mundo, em um passado recente e hoje cada vez mais raras, que estiveram relacionadas, principalmente, às decisões sobre o que priorizar nas cidades em termos de investimentos urbanos, como o Orçamento Participativo no Brasil, acabaram tendo pouco alcance nas decisões sobre a produção mais ampla dos espaços das cidades e na mudança das estruturas de poder local e menos ainda às influências de agentes multiescalares nos processos de reestruturação urbana. Mesmo assim, essas experiências apresentavam algum horizonte para a construção coletiva e contínua de cidades mais democráticas. No entanto, as possibilidades para efetivar as formas de participação mais abrangentes são, cada vez mais,

restringidas pela disseminação do fundamentalismo de mercado, do consumismo em massa, e, por meio da força das ideologias dominantes de exclusão e supremacia (BRENNER et. al., 2012).

Marcuse (2012) observa que o direito à cidade de Lefebvre pode ser visto e abordado a partir de duas frentes separadas de demandas: (i) como um grito por necessidade, uma demanda daqueles excluídos dos benefícios da vida urbana, privados de condições materiais e direitos legais básicos, os diretamente oprimidos: sem-teto, os discriminados e perseguidos por questões raciais, de gênero e por religião, denominados, nessa Tese, como os oprimidos-privados; e, também, (ii) como uma demanda por algo mais, como uma aspiração para o futuro, por aqueles descontentes com a vida em torno deles, integradas superficialmente no sistema e compartilhando seus benefícios materiais, mas limitados em seus potenciais de crescimento e criatividade, oprimidos em suas relações sociais. Em obra anterior, Marcuse (2009 b) sugeria que as aspirações do “incluído” (descontente) articuladas às necessidades do “excluído” (privado) podem gerar “uma poderosa força para a mudança” e satisfação de todas as necessidades.

Há concordância com Marcuse quanto à existência de necessidades e demandas diferentes em decorrência das desigualdades das condições objetivas e subjetivas entre os descontentes com os processos de urbanização contemporâneos é inevitável. Contudo, é importante fazer reparos quanto a esta formulação, considerando que, por um lado, as necessidades materiais à reprodução de vida e social não estão, e não deveriam estar, dissociadas das aspirações pela ampliação de oportunidades à criatividade e às relações sociais e, por outro lado, as aspirações não estão impedidas de aproximações solidárias às necessidades de reprodução dos oprimidos-privados. Nessa Tese, essas as categorias de oprimidos-privados e de insatisfeitos-alienados serão adotadas para diferenciar posições na estrutura social e, frequentemente, quanto a demandas pelo direito à cidade. Uma derivação dos insatisfeitos-alienados foi proposta nessa Tese para reconhecer que uma parte destes têm se comprometido nas lutas por questões mais diretamente relacionadas às condições de reprodução-produção dos oprimidos-privados. Este grupo específico foi designado na Tese como os insatisfeitos-solidários.

O cuidado quanto à proposição de tipos de demandas pelo direito à cidade ou até de tipos de direitos à cidade é necessário, pela possibilidade perder a visão multidimensional sobre esse direito e deixar de pensá-lo a partir e para a totalidade da vida urbana. Esta advertência ganha mais importância quando são consideradas as experiências concretas, por todo mundo, de movimentos, lutas e reivindicações por inclusão e acesso nas cidades, sem apontar para um horizonte de transformação de suas estruturas de produção, reprodução e de poder.

Na maior parte dos casos, as ações e lutas pelo direito à cidade lograram conquistas no atendimento de algumas demandas e até avanços no reconhecimento institucional de direitos, mas

não alcançaram mudanças radicais nas formas desiguais e injustas de como as cidades são produzidas e apropriadas, gerando, incessantemente, novas demandas por condições básicas de reprodução. É importante ressaltar que, apesar da presente Tese estar concentrada em análises e reflexões sobre as demandas e ações pela urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários, como ações pelo direito à cidade, não as propomos em separado de outras demandas por esse direito, muito menos restritas às condições materiais para a reprodução de vida e social.

Para Harvey (2014, p. 49), os ideais de identidade urbana, cidadania e pertença tornam-se mais difíceis de manter, ameaçados pela ética neoliberal individualista. Porém, como é observado por ele, há diversos movimentos sociais urbanos que vêm tentando reconfigurar a cidade com ênfase na comunalidade urbana e na governança dos comuns como contraponto às privatizações, cercamentos, vigilâncias na vida urbana. No entanto, esses esforços de democracia radical têm dificuldades para alcançar escalas mais abrangentes e para prescindir dos aparatos estatais (HARVEY, 2014). Criticando essas contribuições de Harvey, Souza (2010 b, p. 315) reivindica a necessidade de ver os movimentos sociais contemporâneos por outras lentes, que não se reflitam em “visões estatistas, centralistas e hierárquicas”, o que acarretaria, por consequência, em uma falsa representação de suas agências.

É possível considerar, retomando o debate sobre os campos político e institucional, que as visões mais abrangentes sobre o direito à cidade apontam para uma perspectiva radical-transformadora, por abordarem a urbanização generalizada e a sociedade urbana, levando em conta os condicionantes estruturais que relacionam acumulação à urbanização, e por apontarem, também, para um horizonte radical para nortear as ações. Mas, a perspectiva de viés institucionalizante não deve ser menosprezada, desde que os avanços em tratados, leis e políticas continuem a ser vistos como insuficientes às transformações da vida urbana.

Alguns desafios estão colocados para as análises relativas às ações pelo direito à cidade: (i) realizar análises críticas que possam aferir a radicalidade ou os potenciais radicais das ações pelo direito à cidade, relacionadas à apropriação e à participação; (ii) verificar as possibilidades de articulações entre as diversas forças políticas que lutam pelo direito à cidade e, também, dos grupos ainda não organizados e mais afetados pela urbanização neoliberal no contexto de fragmentação social. Assim, parece ser necessário estar aberto a uma multiplicidade de agentes de diversas origens e campos de ação, com diferentes demandas; e (iii) averiguar as possibilidades de criação de novas formas de governança democrática, mais abertas à participação direta, em diferentes escalas, locais, regionais, nacionais e internacionais, de forma mais articulada.

Sobre o tema da governança urbana democrática, seria necessário pensar, ainda, em aparatos estatais para a mediação e regulação de novas estruturas de governança, mas somente se puderem ser disputados permanentemente, com o reconhecimento das desigualdades e de condições, e democratizados o quanto possível, tendo como referências alguns sentidos pactuados de justiça, equidade, valorização dos comuns etc., e como horizonte, a possibilidade de construção de experimentos autogestionários.

A partir da formulação de Lefebvre é possível especular, com relação aos segmentos em situação de pobreza⁷, vulneráveis e discriminados (os oprimidos-privados), que a participação, como direito à obra, nas decisões sobre a cidade, depende, também, do reconhecimento das formas de apropriação e da inserção destes nas cidades e, em sentido complementar, que o reconhecimento do direito à apropriação depende das possibilidades desses segmentos em participar das direções dadas ao desenvolvimento urbano. Ambas as questões se influenciam, se implicam e se expressam na reivindicação do direito à coexistência dos diferentes nas cidades e, ao mesmo tempo, estão condicionadas por outras dimensões, por serem multifacetadas, algumas delas relacionadas aos significados sociais e contextuais de questões como a democracia, a igualdade, a justiça, a cidadania e os direitos individuais e coletivos.

1.3 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A URBANIZAÇÃO FINANCEIRIZADA: QUAIS AS ALTERNATIVAS?

As reflexões que avançaram na avaliação urbanização capitalista, no âmbito da economia política marxista, evidenciaram a importância da urbanização e das cidades para a acumulação de capital, para as relações de produção e sociais de reprodução. Nesse âmbito, entre as principais formulações, destaca-se a proposta de Lefebvre de reconhecimento do espaço como parte integrante das relações de produção, a partir do conceito produção do espaço (LEFEBVRE, 1974), contribuindo para que os estudos urbanos pudessem avançar ainda mais na crítica ao modo de produção a partir da dimensão espacial e na proposição de alternativas contra-hegemônicas radicais.

⁷ Há várias definições de pobreza, a depender das matrizes teórico-conceituais. Para a presente tese, quando houver referência à situação de pobreza, estará se referindo, de forma ampla, às situações de carência de bens e serviços essenciais e de insuficiência de recursos econômicos.

Para Lefebvre, as diferentes questões implicadas na urbanização generalizada requerem uma teoria mais geral, “a teoria da produção do espaço”, elaborada por ele e registrada de forma mais evidente na publicação, *La production de l'espace* (A produção do espaço) em 1974 (SCHMID, 2012). As reflexões de Lefebvre (1974) sobre a produção do espaço partiram da compreensão de que o modo de produção, ao mesmo tempo em que organiza as estruturas econômicas, produz certas relações sociais, seu espaço e seu tempo. Para ele, o espaço “reage” à produção material e à reprodução das relações sociais, não sendo um mero produto do modo de produção, mas produto e produtor das relações sociais. O espaço entra na divisão do trabalho, no funcionamento das superestruturas (instituições), nas relações de dominação (propriedade) e na produção imobiliária (mercadoria, bem imóvel), nas diversas esferas, servindo ao poder político e econômico de forma desigual por toda parte. Portanto, se o espaço é produzido por agentes sociais concretos condicionados pelo modo de produção, ele é, ao mesmo tempo, condição, objeto, meio, receptáculo, reproduzidor, referência e condicionante para esses mesmos processos e relações de produção e de reprodução social.

Lefebvre (1974) reivindicou o entendimento da reprodução da sociedade em sua totalidade, implicando pensar a multiplicidade da articulação sociedade-espaço como relação dialética, abrangendo as coisas produzidas e suas relações em sua coexistência, simultaneidade e multiplicidade, a partir de vários espaços, fluxos e relações sociais que se compenetraram, se superpõem e se afrontam. Reforçando esse entendimento, Carlos (2011, p. 53), coloca que a reprodução da sociedade em sua totalidade, realizada por meio da produção e reprodução do espaço, implica na relação dialética sociedade-espaço, um se realizando no outro e através do outro, com as mediações entre eles.

A produção do espaço, portanto, refere-se aos processos relacionados à produção de novos ou renovados sistemas, estruturas e produtos, reais, representacionais e simbólicos, de usos, apropriações, domínios, organizações e transformações do espaço (e de relações socioespaciais), gerada e condicionada pelo modo de produção e condicionante da produção e da reprodução social, implicando para Purcell, (2002, p. 102) na produção e reprodução de todos os aspectos da vida urbana.

Gottdiener (1993, p. 266-267) considera que a articulação entre o modo de produção e o espaço é um processo dialético contingente de efeito variável, envolvendo forças econômicas, políticas e culturais ligadas dialeticamente e, dessa forma, os traços distintivos da forma espacial estariam dialeticamente relacionados com as mudanças estruturais na organização social. A produção do espaço, para ele, seria a manifestação material de processos sociais complexos, associados às fases desenvolvimento capitalista, em função de uma articulação dialética entre estrutura e ação, onde

os padrões socioespaciais se constituiriam em resultados contingentes das muitas relações contraditórias que interagem no modo capitalista.

Se a produção do espaço resulta de estruturas e relações socioeconômicas desiguais, vale considerar que o próprio espaço é inerentemente desigual, mesmo quando em seu aspecto mais “natural”, ainda não “transformado” pelo trabalho humano, por apresentar diferentes características geomorfológicas. Evidentemente, o trabalho empregado e acumulado tende a exacerbar a diferenciação.

A produção do espaço está expressa, portanto, na distribuição desigual de investimentos de capital e da infraestrutura social no espaço; dos modos específicos de articulação e conflito entre as relações capitalistas e não capitalistas de produção; da inevitável justaposição e combinação dinâmica de diferentes “formatos” de desenvolvimento e de subdesenvolvimento, expressão das relações de poder entre grupos sociais, entre frações de capital etc. Mesmo as tendências homogeneizantes sob a lógica do mercado global, dão-se, também, enquanto processos seletivos, quando alguns espaços se tornam *locus* para “investimentos” e outros são abandonados ou marginalizados. Santos Júnior (2014 b) acentua que a própria dinâmica urbana é produtora “de processos de exclusão e inclusão, de desvalorização e valorização, destruição e criação”, quando partes das cidades estão incluídas no processo de valorização do capital e outras não, sendo abandonadas ou precarizadas. Essa fragmentação da cidade condiciona a “fragmentação dos sujeitos que estão nas cidades” (SANTOS JÚNIOR, 2014 b).

A extensão do capitalismo, como ressalta Carlos (2011), realizou a generalização do espaço como propriedade privada. Dessa forma, inseriu a produção do espaço na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria, criando a contradição entre o espaço produzido enquanto valor de uso e o espaço produzido como valor de troca, com a separação entre espaço público e privado. Uma contradição fundamental é que a produção espacial é realizada pela totalidade da sociedade, mas sua apropriação é privada, orientada pelos interesses econômicos e políticos específicos.

A distinção entre valores de uso e valores de troca foi abordada por Lefebvre, considerando o conflito entre os interesses relacionados ao espaço social, produzido a partir dos valores de uso e das relações socioespaciais comunais, e os interesses em torno do espaço abstrato, da dominação e expropriação, resultantes da regulação estatal e do desenvolvimento imobiliário. A prevalência do valor de troca sobre o valor de uso, tornando os habitantes urbanos em meros consumidores de espaços como mercadorias, é uma questão chave para o direito à cidade.

No âmbito da produção do espaço, Gottdiener (1993, p.165) aponta que a economia política marxista correlacionava o espaço abstrato e seus interesses com a classe capitalista com vistas à dominância do valor de troca, enquanto para a classe trabalhadora estariam reservados os interesses em torno do valor de uso dos espaços sociais. Porém, ele pondera que a separação entre as forças que estruturam o espaço absoluto e o espaço social ultrapassa as linhas de classe, pois proliferam por toda a sociedade interesses econômicos relacionados aos valores de troca. Isto ocorre em decorrência, entre outros fatores, da existência de frações de classe, dentre capitalistas e trabalhadores, com condições para investir em terra, como mercadoria.

A expansão da propriedade privada da terra reforça a predominância do valor de troca sobre o valor de uso, transformando os espaços urbanos em mercadorias acessíveis, ilusoriamente para todos por meio da “livre” negociação (aquisição-consumo) de fragmentos (bens imóveis e títulos), para quem, em realidade, tem poder de compra. Tais processos ocultam a cidade como um lugar onde as pessoas de todas as classes e grupos contribuem na produção do que é comum, mediante a propagação de estilos de vida segmentados e da venda de produtos imobiliários correspondentes a esses estilos para os que estão incluídos no mercado, configurando os diversos submercados imobiliários. Para quem sobra, resta a autoprovisão ou os submercados informais, que reproduzem a lógica mercantil.

A prevalência do valor de troca, que nas últimas décadas foi intensificada a partir de processos de financeirização e mercantilização ampliadas da produção do espaço, vem acentuando processos de fragmentação, desigualdades e segregação socioespacial e de gentrificação nas cidades e impelindo, ao mesmo tempo, os habitantes que usam, se apropriam e produzem a cidade, a serem consumidores passivos.

Nos processos de estruturação dos assentamentos precários, é possível considerar que o “estar, permanecer e acessar” para a maioria dos moradores originários e produtores desses assentamentos começa a partir da realização de ocupações irregulares coletivas ou individuais, com uma apropriação e produção do espaço pelo valor de uso (para reprodução social), inicialmente, decorrentes das omissões estatais e das restrições do mercado formal. Adiante, os moradores estabelecem relações identitárias e funcionais com os lugares que autoproduziram e com a vizinhança, porém, tanto para os ocupantes originários, quanto para outros moradores que se incorporaram aos assentamentos com o tempo, a apropriação e produção do espaço estarão cada vez mais condicionadas e relacionadas a processos mercantilizadores e aos mercados informal e formal. As táticas insurgentes de ocupação que formam as favelas acabam sendo marginalizadas pela produção do espaço hegemônica ou diluídas pelos valores capitalísticos, o que diminui as

chances da emergência de questionamentos críticos mais estruturais sobre as condições desiguais e desfavoráveis de produção e reprodução nas cidades.

No contexto pós-fordista da financeirização, a prevalência do valor de troca sobre o valor de uso se acentua como condição para a reprodução ampliada do capital. Um processo cada vez mais controlado por agentes com atuação multiescalar que comandam, de forma violenta e/ou dissimulada, os processos de produção do espaço com vistas a criar monopólios urbanos, a partir da promoção-suporte do capital financeiro e dos Estados, generalizando a mercantilização pela mediação do mercado imobiliário (CARLOS, 2011). São movimentos abrangentes e especulativos de reestruturação urbana que absorvem o excedente produzido no capitalismo, definindo os valores e os destinos de cada lugar mediante processos de segregação, fragmentação e hierarquização dos espaços urbanos.

Com as imposições do espaço abstrato sobre o espaço social, do valor de troca sobre o valor de uso, Lefebvre (1999, p. 165) questiona o silêncio dos usuários e como suportam as manipulações que lhes custam suas vidas cotidianas. Em realidade, não seria uma questão de suportar as manipulações, mas, antes, de entendê-las enquanto tal. Como Harvey (2005, p. 81) coloca, retomando Marx e Engels, toda classe dominante reveste suas ideias de universalidade, fazendo com que essas concepções dominantes sejam absorvidas como interesse comum. Ao mesmo tempo em que as instituições estatais garantem, formalmente, o direito de propriedade e as desigualdades nas relações capital-trabalho, as ideologias dissimulariam os interesses de classe a partir da defesa da igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, atenuando as tensões e conflitos potenciais pela produção do espaço.

Os cidadãos, na contemporaneidade, parecem ter seus interesses e ações cada vez mais restringidos e influenciados em seu cotidiano pela mercantilização e mais impactados pelas fragmentações socioeconômicas que dificultam o reconhecimento de identidades e a articulação crítica de vários níveis da realidade e das produções e reproduções sociais, econômicas, políticas e espaciais sistêmicas.

A teoria da produção do espaço lefebvriana está alicerçada em três dimensões ou processos dialeticamente relacionados (LEFEBVRE, 1974): (i) "as práticas espaciais" (dimensão do percebido), que se referem à percepção de todos os aspectos, elementos e momentos da prática social, englobando produção e reprodução, lugares especificados e conjuntos espaciais próprios a cada formação social; (ii) "as representações do espaço" (dimensão do concebido), que seriam os espaços concebidos pelos cientistas, planejadores, urbanistas como um sistema de signos verbais; e (iii) "os espaços de representação" (dimensão do vivido), que seriam os espaços vivenciados por meio de

imagens e símbolos complexos ligados ao lado clandestino e subterrâneo da vida social e à arte, como a imaginação que tenta modificar e apropriar o espaço dominado.

Seria possível considerar que, no contexto atual de hegemonia do ideário neoliberal e de dominância dos processos de financeirização e mercantilização na produção do espaço, as representações do espaço são cada vez mais influenciadas e produzidas pelo e para o mercado, estabelecendo condicionantes às práticas e aos espaços de representação. Mas sempre haverá resistências e insurgências às predominâncias a partir de visões críticas dos espaços hegemônicos concebidos, para a reconstrução das percepções e vivências espaciais.

As práticas e as representações espaciais e os espaços de representação estão implicados nas ações e relações entre agentes da produção do espaço, em muitos níveis e em situações complexas, remetendo a análise aos diferentes campos políticos e socioeconômicos onde estão sendo desenvolvidas essas ações e relações.

Segundo Carlos (2011, p. 62) a noção de produção revela os conteúdos do processo produtivo, os agentes, as finalidades que orientam essa produção e as formas como é apropriada. Um ponto de partida importante está relacionado, então, ao reconhecimento da diversidade dos agentes e interesses que intervêm na produção da cidade e suas diferentes formas de relacionar-se com a terra urbana, habitação e equipamentos urbanos como valores de uso e valores de troca, entendidos como conceitos relacionais (HARVEY, 1973). Para Santos Junior, (2014, p. 147) é fundamental ver a cidade como uma arena onde vários agentes com diferentes interesses se articulam e entram em confronto.

Sem a pretensão de simplificar os interesses, as ações e práticas e as relações dos agentes, é possível mencionar alguns campos básicos de ação que estão relacionados à produção do espaço urbano, tomando em conta diversas referências que buscaram sistematizar os interesses e agentes envolvidos com esta produção (CLICHEVSKY, 1975; BAHIANA, 1978; CORRÊA, 1979; AZEVEDO, 1982; RIBEIRO, 1997; CAPEL, 2002): a produção e circulação de mercadorias; a apropriação da renda da terra; a produção mercantil de ambiente construído; a regulação e intervenção pública; a produção e gestão privada de serviços públicos; a produção não mercantil de espaços para uso entre outros. É importante reconhecer que há outros campos, subcampos e variações a partir deles e, também, e que os vários agentes, representantes de distintas frações de classe, podem ter diversos interesses e atuar em mais de um campo, além de poderem se articular em função de objetivos comuns.

As estratégias de controle e direcionamento do desenvolvimento urbano dependem de condicionantes e limites gerais decorrentes, de um lado, de variáveis macroeconômicas e macro

institucionais e, de outro, de condicionantes locais, em função das práticas, representações e dos espaços de representação. Na correlação de forças estabelecida entre os agentes, o que está em jogo, principalmente, é o controle das localizações e acessos a recursos, riquezas, bens, serviços e amenidades e, conseqüentemente, da produção-reprodução material e simbólica dos espaços e de suas valorizações. A complexidade e contingência que caracterizam a produção do espaço não significam, contudo, que os processos espaciais não sejam movidos por forças e lógicas predominantes. Se é importante evitar perspectivas funcionalistas, é igualmente relevante reconhecer as lógicas, predominâncias e contradições relacionadas à produção do espaço.

Os agentes com maior poder são os que têm maior capacidade de impor as configurações espaciais de seus interesses e de influenciar as ações de outros agentes. Entre os campos e agentes que prevalecem na produção do espaço capitalista é necessário evidenciar dois campos de ação: (i) o desenvolvimento imobiliário (produção mercantil do ambiente construído), a partir de diversos agentes, interesses, ações, campos de atuação (submercados) e produtos (imobiliários); e (ii) a intervenção estatal, a partir de diversos âmbitos como a regulação, planejamento e gestão do uso e ocupação do solo e dos serviços urbanos, arrecadação tributária e intervenção e estruturação do espaço. Esse último campo, principalmente, mediante a implantação da infraestrutura e serviços públicos e o financiamento e a promoção de habitação, permite ao estado transferir os custos de reprodução social da força de trabalho para a sociedade como um todo. É importante considerar, ainda, a possibilidade de omissão do Estado em qualquer um dos âmbitos de sua atuação.

O ambiente construído se apresenta como “condição geral de produção” para o capital e, por outro lado, enquanto campo de acumulação específica, dominado pela lógica do capital mercantil, gerando contradições quando as infraestruturas necessárias à acumulação não apresentam condições de rentabilidade aos investimentos de capitais privados. Nesse sentido, o Estado é requerido a atuar com os investimentos em infraestruturas e serviços urbanos. A partir dos investimentos públicos, o estado oferece condições desiguais de suporte para a cidade, viabilizando extração de renda, negócios e lucros, como também, as condições de acesso a serviços e oportunidades urbanas como meios à reprodução social. Porém, mais do que as estruturas materiais, o Estado é responsável pela produção do espaço abstrato, como ressalta Lefebvre (2001), mediante o design espacial, garantindo o controle do espaço social, a partir de sua fragmentação, hierarquização e segregação.

O Estado e o setor imobiliário têm, historicamente, uma maior capacidade de se articular e de influenciar, condicionar e interferir nas ações de outros agentes, sendo os principais responsáveis pela distribuição desigual de investimentos urbanos. E, nas últimas décadas, a partir da financeirização, agentes do setor financeiro-imobiliário têm apresentado capacidade de

desenvolver intervenções mais abrangentes de reestruturação urbana. Entre os que, historicamente, têm menos poder para definir os rumos da produção espacial, em função da dificuldade em assegurar sua inserção no processo de produção e distribuição da riqueza social nas cidades, os habitantes de assentamentos precários, vêm produzindo parte expressiva das cidades por todo mundo, nos “espaços que sobram” do interesse do mercado formal, mas com uma vulnerabilidade cada vez maior frente aos interesses hegemônicos. No entanto, é importante reconhecer que, em países marcados por desigualdades extremas, esta produção pode ser mais abrangente do que as produções formais do mercado e do Estado.

Como o Gottdiener (1993) ressalta, o resultado da reestruturação socioespacial contemporânea foi a produção do desenvolvimento desigual, produto dos processos capitalistas tardios de crescimento que vêm gerando, cada vez mais, diferenças entre ricos e pobres e a exteriorização dos custos do crescimento para a sociedade em conjunto. Mesmo em áreas que experimentam um grande crescimento, é possível constatar a pobreza extensiva e a marginalização dos grupos sociais menos capazes de desempenhar um papel ativo na economia política.

1.3.1. Considerações sobre o Estado e a produção desigual do espaço

O Estado não é “neutro” e que, como uma “condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe” (POULANTZAS, 1985), é produto e expressão de um sistema social onde determinadas estruturas e classes ou frações de classe predominam (BRASILEIRO, 1981, p. 38). A intervenção do Estado, como produto do conflito de classes, é complexa e contraditória, mas tende a produzir ações e intervenções conforme os interesses das classes dominantes, que dispõem de mais recursos e maior capacidade de influência.

Na compreensão de Carlos (2011, p. 65), a natureza da intervenção do Estado garante a exploração multiforme e a igualdade na exploração mútua e recíproca, enquanto a lei garante a igualdade e, ao mesmo tempo, a manutenção da desigualdade, assegurando as condições de reprodução por meio das relações de dominação. O planejamento urbano, como uma máscara ideológica, segundo Lefebvre (1974), serve para o convencimento da classe trabalhadora a acreditar que a intervenção do Estado no meio ambiente promove a representação de seus interesses na sociedade.

Com relação à realidade brasileira, Santos (1992) lembra que as extremas desigualdades se expressam no acesso desigual aos bens públicos e serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça. A omissão do Estado “abre o espaço para a proliferação de práticas predatórias e a disseminação da insegurança generalizada” a partir de “sistemas paralelos de poder que tendem

a alcançar níveis extremos de violência e arbitrariedade” (DINIZ, 1996, p. 15-16). Para agravar o quadro, parte das heranças históricas dos processos sócio-políticos no Brasil, alicerçadas em desigualdades históricas de poder, se refletem em graus baixos de institucionalidade, com as relações entre agentes políticos de esferas públicas e segmentos da sociedade norteadas por particularismos, a partir de demandas específicas decorrentes de contatos pessoais, podendo alimentar trocas de favores, privilégios, relações clientelistas etc.

Os dois principais campos de atuação do Estado no âmbito da produção do espaço servem, também, para as mediações de conflitos: (i) a intervenção e estruturação do espaço. Podem implicar em intervenções que integrem diferentes segmentos sociais ou, o que é mais comum, na segregação de classes e grupos sociais, privilegiando e reforçando a lógica e interesses do mercado imobiliário formal; (ii) a regulação, a partir de normas e parâmetros urbanísticos, que, ao priorizar os interesses relacionados a mercados e submercados fundiários e imobiliários, acaba acarretando em segmentação das áreas e de classes sociais nos espaços e em desequilíbrios entre o uso e ocupação do solo e as condições ambientais, históricas, infraestruturais e de serviços urbanos.

Para tornar a análise sobre a atuação estatal ainda mais complexa, o Estado está, normalmente, “organizado em níveis diferentes de governo”, com várias divisões administrativas e diversos órgãos e instituições que competem entre si pelos recursos disponíveis e pelas decisões quanto ao seu destino e setores a serem beneficiados (BRASILEIRO, 1981). Maricato (1997, p. 317), tecendo considerações sobre a gestão do espaço nas cidades brasileiras, coloca que há uma divisão excessiva do trabalho, o que se reflete em um processo decisório fragmentado, realizado por cada parte (micropoderes) da máquina pública, perdendo-se a visão de conjunto. As indefinições de competência e dificuldades de articulação setorial, além das sobreposições e inadequações legais e institucionais, contribuem para a constituição de várias políticas urbanas setoriais “em lugar de uma política urbana abrangente e integrada para a cidade” (BRASILEIRO, 1981, p. 36).

As desigualdades socioeconômicas se refletem também no acesso às esferas governamentais, executoras de políticas públicas. Os governos, como “aparelhos burocráticos” através dos quais o Estado atua (BRASILEIRO, 1981, p. 27), já são estruturados a partir de articulações dinâmicas de forças que terão alguns de seus interesses privilegiados. Além disso, as esferas e agentes governamentais são pressionadas pelas frações de capital mais organizadas, com mais acesso e com maior poder de influência sobre os agentes governamentais; tendo, desse modo, maiores possibilidades de colocar seus interesses na agenda governamental, influenciando as decisões, a definição das prioridades e a distribuição dos investimentos públicos. Como aponta Peschanski (2013, p. 30), “há um viés nas arenas políticas para atender aos interesses da parcela da população

que controla os fluxos de investimento". Isso se acentua em uma sociedade desigual e "marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública" como a brasileira (MARICATO, 2003).

As políticas estatais como conjuntos de interrelações de decisões de diversos órgãos governamentais em diferentes níveis de decisão (MONTEIRO, 1992, p. 12) refletem as condições distintas de acesso dos grupos e indivíduos aos processos decisórios, em níveis variados, desde a formulação da política até a alocação de recursos e realização de ações. Há que se considerar, ainda, que a implementação de políticas ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação (ARRETCHÉ 2002, p. 51) e de incerteza (MONTEIRO, 1992, p. 96), afetado por mudanças nos recursos, prioridades e influências relativas dos agentes implementadores e pelas dinâmicas dos agentes externos influentes. Mas não se deve desconsiderar, também, a resistência às mudanças (MARICATO, 1997, p. 316-317), como inércia burocrática, respaldada por leis ou procedimentos consolidados, ou decorrente de práticas particularistas perpetuadas por agentes públicos e sociedade.

Em alguns momentos, o Estado se tornaria arena para a explicitação de interesses e conflitos em torno da produção do espaço. Mas, de forma geral, alguns interesses econômicos predominam e orientam sua atuação. Como a lógica de reprodução do capital norteia a produção do espaço, mesmo considerando que as classes sociais disputam os sentidos e formas da atuação do Estado no espaço, há a prevalência dos interesses de segmentos que detêm poder econômico e político que estão alinhados a esta lógica, subordinando, assim, as escolhas dos grupos com menor poder. Os pobres e vulneráveis, historicamente com menor poder político, têm que lutar, em desvantagem, para garantir as possibilidades para sua reprodução nas cidades. Possibilidades estas muito relacionadas ao tipo de moradia e à localização e acesso a serviços e oportunidades socioeconômicas.

O Estado acaba, de todo modo, tendo que dar respostas às demandas sociais diversas, para contemplarem, mesmo de modo desigual, os "interesses gerais da sociedade" e, também, os das classes subordinadas (BRASILEIRO, 1981, p. 26). Essas respostas variam em abrangência em função das condições estruturais e das conjunturas econômicas e políticas, além da forma como as classes e frações dominantes e o Estado manipulam ideologicamente estas condições e os interesses comuns, o que tende a não alterar o quadro de desigualdades.

A permeabilidade dos aparatos estatais à influência dos interesses de agentes econômicos e políticos, em especial os proprietários fundiários e de agentes imobiliários tem acarretado na tendência à regulação do uso e ocupação do solo elitista e à concentração de investimentos públicos e oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos em áreas mais rentáveis ao mercado, normalmente, já apropriadas ou de interesse da população de renda média e alta (BRASILEIRO,

1981, p. 37). Atualmente, os esforços se voltam, crescentemente, a tentativas de manejar e articular interesses relacionados à absorção de excedentes de capital a partir de investimentos imobiliários e a novas formas de rentismo em decorrência da financeirização.

Além da valorização fundiária-imobiliária de partes das cidades, a dualidade relativamente funcional entre os espaços formais-regulares e os espaços informais-ilegais, serviu, por um lado, para resguardar as áreas regulares e mais valorizadas para o mercado imobiliário voltado à média e alta renda e, por outro, para transferir, por omissão, os custos de reprodução social relativos à moradia e à inserção urbana para os ocupantes de áreas irregulares. Essas últimas, denotando diferentes tipos de irregularidade⁸, fundiárias e edilícias.

As máquinas administrativas, baseadas nas normas legais (parcelamento do solo, código de obras e lei do zoneamento), não reconhecem a cidade real que “se estende ilegal e inexoravelmente” (MARICATO, 1997, p. 317) e atuam de modo fragmentado, com setores responsáveis pelo planejamento urbano e leis e uso e à ocupação do solo e outros com a função de controle urbano, mas sem eficácia (MARICATO, 1997).

Para a realidade brasileira, assim como para diversos países que apresentam um quadro histórico de desigualdades socioeconômicas e espaciais, evidenciadas na concentração de terra, renda e poder de transformação (produção) dos espaços das cidades, a produção não mercantil e informal do espaço urbano, desenvolvida pelos oprimidos-privados, tem significativa relevância em termos de extensão territorial e alcance social face às dificuldades de acesso a oportunidades públicas e privadas de moradia e de inserção urbana. O descaso, tolerância e condescendência do Estado à extensa autoprodução informal da moradia dos oprimidos-privados serve não apenas para o rebaixamento dos custos com a reprodução da força de trabalho como também para o clientelismo político, a partir da intermediação de agentes políticos no atendimento parcial das necessidades em seus assentamentos. De modo geral, as intervenções estatais nos assentamentos precários, em alguns momentos de cunho clientelista e, em outros, tecnocráticas e autoritárias, serão caracterizadas pela baixa cobertura e má qualidade de obras e serviços e a inexistência ou graus baixos de participação de seus habitantes. Os assentamentos são tolerados até que não haja

⁸ Cardoso (2005) propõe uma classificação que permite orientar a análise em relação à irregularidade: irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel como resultado de processos de ocupação; irregularidade parcial ou inadequação da documentação de propriedade; loteamentos clandestinos - que não contam com processo de licenciamento na Prefeitura e irregulares - que apresentam problemas na tramitação do processo de licenciamento; edificação com inadequação à legislação urbanística; e superposição dos diferentes tipos de irregularidade, fundiárias e edilícias.

interferência nos interesses imobiliários; quando passam a interessar, normalmente, além das leis poderem ser invocadas, diferentes tipos de operações e intervenções poderão ser concebidos e implementados, invariavelmente, envolvendo recursos públicos.

A consolidação da produção de assentamentos precários tem resultado na estruturação de submercados informais que vêm se tornando, crescentemente, a principal forma de acesso à moradia da população em situação de pobreza nas grandes cidades (ABRAMO, 2009). Em alguns assentamentos do tipo favela, o mercado informal vem gerando deslocamentos e substituição de população por segmentos de renda superior.

No período recente, de prevalência do neoliberalismo e de pressões de forças do sistema internacional, o Estado vem apoiando as iniciativas do mercado e pró-mercado, sem necessariamente, buscar compensações para a coletividade, muito menos para os segmentos com menor poder político e econômico, já que os interesses do mercado estão postos, cada vez mais, como de toda a sociedade e fundamentais ao “crescimento econômico”. O ideário neoliberal vem impondo a desregulamentação e privatização dos espaços e serviços públicos e uma pretensa diminuição do Estado, que, em realidade, significou uma adaptação deste para o desenvolvimento de ações e políticas para ampliar a financeirização-mercantilização, fomentando a fragmentação territorial, a competição interurbana, a exacerbação da cidade-corporação, com implicações acentuadas em sociedades que ainda não que não tinham assegurado os direitos sociais universais (MARICATO, 2009).

A dominância do ideário neoliberal, nas últimas décadas, tem contribuído ao enfraquecimento das esferas de planejamento e regulação estatais e de gestão democrática e controle social, substituídas por novos padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos para a governança urbana, com a predominância de padrões de gestão empreendedorista das cidades, em uma perspectiva de empresariamento urbano, mediante parcerias público-privadas, incentivos (subsídios, financiamentos, isenções fiscais etc.) para atrair investimentos e intervenções de reestruturação urbana voltadas, principalmente, para “o investimento e o desenvolvimento econômico através de empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos” (HARVEY, 1996, p. 53). A partir da reestruturação neoliberal as administrações locais passaram a assumir responsabilidades para alavancagem econômica por meio de uma abordagem empresarial e competitiva (NOVY e MAYER, 2009, p. 108-109), deslocando recursos públicos de programas redistributivos para a financeirização-mercantilização e aumentando desigualdades e desvantagens, dificilmente problematizadas criticamente por causa da “subjetividade neoliberal” dominante (NOVY e MAYER, 2009, p. 109).

No contexto do neoliberalismo, Purcell (2002, p.100) aponta que há uma mudança do governo para a governança, com ênfase na competitividade econômica, com muitas funções de Estado sendo transferidas para corpos não estatais e quase-estatais. As regras do jogo político foram transformadas nesse contexto e as parcerias público-privadas tomam o lugar das instituições democráticas e a anarquia do mercado do empreendedorismo competitivo tem substituído as “capacidades deliberativas baseadas em solidariedades sociais” (HARVEY, 2013, p. 32-33). Para Harvey (2014), esse tipo de governança urbana orienta-se basicamente pela criação de padrões de investimentos locais não apenas em infraestruturas físicas, mas também nas sociais e na qualidade de vida, restritas espacialmente, abrindo possibilidades para que as rendas de monopólio sejam criadas e realizadas tanto pelos interesses privados como pelos poderes estatais. Além desses fatores, instituições nas escalas sub e supranacionais vêm assumindo maiores poderes afetando os processos de decisão das esferas locais. Esses padrões que privilegiam os interesses privados para o desenvolvimento imobiliário, a partir de grandes projetos urbanos, parcerias público-privadas e revitalizações alimentam “a produtividade e competitividade da cidade” (FERREIRA, 2016 p. 4-5), fragmentando a cidade e acentuando a vulnerabilidade das áreas de moradia dos oprimidos-privados.

1.3.2. Notas sobre o setor imobiliário e a mercantilização no contexto de prevalência do ideário neoliberal e de hegemonia da esfera financeira

O setor imobiliário é a linha de frente da produção capitalista do espaço, tendo no Estado o suporte fundamental a projetos de construção a longo prazo e uma rede financeira e mercado que funcionem livremente (GOTTDIENER, 1993). Esse setor é integrado por frações de classe, que muitas vezes competem entre si, diretamente, bem como por meio de redes pró-crescimento que unem interesses de outros segmentos. Na visão de Gottdiener (1993, p. 267-268) não há nenhum mecanismo abrangente de coordenação, em decorrência da possibilidade de múltiplos investimentos de diferentes frações de classe e segmentos do setor voltados para vários submercados.

Harvey (1973) observou que o capital excedente da produção, decorrente da superacumulação, é investido em outros circuitos, entre estes o secundário, referente à produção de ambiente construído.

Contudo, com a financeirização⁹ da economia global nas últimas décadas, é possível constatar que essa situação foi parcialmente alterada, a partir da geração de mais excedentes, fazendo com que o investimento imobiliário¹⁰ passasse a ter um fluxo mais abrangente, intenso e frequente para o controle da produção do espaço, condicionando as normas de uso e ocupação do solo, os tipos de produtos e serviços de crédito e financeiros disponíveis, a estrutura fundiária e as infraestruturas e amenidades das cidades, a depender de diversas condições locais.

O ambiente construído e a produção imobiliária, com a financeirização da economia, consolidam-se como frentes de acumulação específica, buscando ganhos especulativos nos processos de transformação espacial. É importante destacar nesse processo o avanço do sistema de crédito para aquisição de imóveis para a produção, a circulação e a realização dos fluxos de capital que, articulado à securitização para a dispersão do risco dos financiamentos, irrigou o mercado com um grande volume de títulos de empréstimos hipotecários, alimentando várias formas de especulação, em operações de risco cada vez maiores, e que estiveram no centro da crise global de 2008. E, no final, quando as crises financeiro-imobiliárias se tornam abrangentes, os mais afetados são os que têm menor renda, vulneráveis e não integrados, principalmente, dos países periféricos.

Harvey (2014, p. 91-92) alerta que o sistema de crédito, por um lado, é vital para a produção e realização dos fluxos de capital e, por outro, é o suporte de todo tipo especulação financeira. A especulação também é estimulada pela oferta excessiva de empréstimos para o setor imobiliário e de crédito para a demanda. As ofertas de crédito imobiliário, segundo ele (2014, p.102), alcançam até os compradores sem rendas, nem recursos, amparada em novos produtos de securitização e na expectativa, também especulativa, desses compradores quanto às possibilidades de revenda de seus imóveis por preços mais altos no futuro; mas os preços das propriedades não aumentam para sempre (HARVEY, 2014). Rolnik (2015), em suas análises sobre os efeitos da financeirização da

⁹ A hegemonia da esfera financeira no processo de acumulação a partir dos anos 1970, denominada como “financeirização”, ocorreu quando o setor financeiro deixou de atuar de forma subordinada ao capital industrial, ganhando autonomia e valorizando-se exclusivamente na esfera financeira, a partir de juros de empréstimos, de dividendos e de outros pagamentos a título de posse de ações e de lucros nascidos de especulação bem-sucedida (CHESNAIS, 2005, p. 35), suplantando a esfera da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 37). Essa hegemonia foi construída progressivamente a partir da crise do fordismo nos anos 1970 e por meio da desregulação dos controles estatais sobre os fluxos de capitais nos mercados financeiros e pela ampliação do endividamento público frente aos mercados de capitais (CHESNAIS, 2005). Esse processo se deu em um contexto de emergência do ideário neoliberal, tendo a reestruturação produtiva, a desregulação estatal e as transformações nos sistemas financeiros como fatores contribuintes fundamentais.

¹⁰ Em relação aos investimentos imobiliários, vale destacar a especificidade relativa ao período extenso necessário para viabilização dos investimentos no ambiente construído, o que vem requerendo uma crescente combinação de capital financeiro e participação estatal (investimentos públicos) para sua realização.

moradia, observa a relação imbricada entre a neoliberalização e a financeirização articulada por um projeto de “inclusão predatória”, que incentivou o acesso a várias fontes de crédito imobiliário e financiamento habitacional, implicando em os processos de reestruturação urbana e de despossessão massiva dos pobres e vulneráveis no mundo.

A política urbana neoliberal, a partir da década de 1980, apregoou, a partir das agências multilaterais, a necessidade de concentração de recursos para os polos de crescimento empresarial mais dinâmicos para resolver as desigualdades regionais, espaciais e urbanas (HARVEY, 2014). Esta concentração só foi possível pela liberdade irrestrita dada aos empreiteiros e aos especuladores financeiros na produção do espaço das cidades em detrimento das condições ambientais e das necessidades da população.

A hegemonia financeiro-imobiliária na produção do espaço tem influenciado as agendas estatais de modo crescente, configurando articulações público-privadas responsáveis por processos de destruição criativa e extensas reestruturações urbanas¹¹ e pela acentuação de desigualdades e exclusões socioespaciais por todo mundo. Algumas das articulações público-privadas se consolidam como coalizões mais duradouras entre agentes públicos e privados para a promoção de reestruturações mais extensas no tempo e no espaço. A diferença para os momentos anteriores é que este o poder para moldar essas condições e remover obstáculos é, atualmente, maior, em função da ampliação do capital que circula na esfera financeira e que mais rapidamente pode ser alocada em atividades especulativas e imobiliárias para promover destruições criativas.

Para Harvey (2014, p. 49-50), a reestruturação urbana por meio de destruições criativas quase sempre tem uma dimensão de classe, impactando negativamente sobre os pobres, os desprivilegiados e marginalizados, principalmente, por meio processos de deslocamento e desapropriação. Estas destruições criativas não estão relacionadas somente aos investimentos imobiliários financeirizados ou da implementação de infraestruturas e grandes equipamentos pelo estado, mas também, das novas políticas habitacionais pró-mercado, geradas no contexto no contexto de emergência e predominância do ideário neoliberal.

A articulação entre o capital financeiro e o setor imobiliário no Brasil toma impulso, de forma mais intensa e abrangente, na década de 1990, a partir de mudanças no sistema financeiro,

¹¹ Harvey (2005) refere-se à tensão na dinâmica capitalista entre preservação e continuidade dos elementos constitutivos em um determinado espaço em um momento específico e a destruição deste para a produção de um novo espaço com o intuito de acumular capital. Esse processo caracteriza-se pela frequente substituição, renovação, do ambiente construído mais antigo, ao mesmo tempo uma barreira e uma potencialidade de uso, por meio de desvalorização para futuros investimentos com novas construções e produtos imobiliários.

consolidando-se nos anos 2000, em decorrência de um maior fluxo de investimentos para a promoção imobiliária, da maior oferta privada e pública de crédito para os consumidores e da ampliação de produtos financeiros, viabilizando investimentos imobiliários mais frequentes e especialmente mais amplos. Como ressaltam Klink e Souza (2017, p. 384), não foi a criação e aperfeiçoamento do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) que gerou maior liquidez para o segmento residencial no Brasil, mas sim as sucessivas medidas de flexibilização da regulação que permitiram uma confluência entre as esferas pública e a privada.

No campo institucional-legal, além de alterações das leis de uso e ocupação do solo nas cidades brasileiras, flexibilizando-as para que os espaços urbanos possam abrigar grandes empreendimentos imobiliários, há, ainda, um progressivo redirecionamento das estruturas de planejamento e gestão urbanos municipais, como subsidiárias dos agentes do mercado; e um avanço nos processos de privatização das empresas estatais de serviços ou de produção e a gestão de grandes infraestruturas pelo setor privado, com forte subsídio público, distanciando-as de uma perspectiva de políticas de promoção de bem-estar, o que tende a acentuar desigualdades socioespaciais nas cidades, em especial as desvantagens dos moradores de assentamentos precários.

A hegemonia da propriedade individual sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado, nesse contexto, é um dos elementos fundamentais para, desde os anos 1980, o desmanche das políticas habitacionais e urbanas de bem-estar, redistributivas ou compensatórias, que foram substituídas por políticas pró-mercado, implicando em: processos de desregulação do setor habitacional nos países, privatização dos parques imobiliários públicos voltados à habitação social e estruturação de sistemas financeiros de habitação voltados ao mercado privado.

A ampliação do acesso à propriedade privada via políticas habitacionais pró-mercado tem como pressuposto a inserção dos indivíduos nos mercados imobiliários, como forma de integração à sociedade. Foram reforçadas as perspectivas do cidadão como consumidor individual e da casa como propriedade privada, mercadoria e ativo financeiro.

O processo de financeirização e mercantilização da moradia, segundo Rolnik (2015) deu-se a partir de três frentes principais: (i) sistemas baseados em hipoteca; (ii) sistemas baseados na associação de créditos financeiros a subsídios governamentais para compra de unidades produzidas pelo mercado; e (iii) esquemas de microfinanciamento. Aos que não puderam ter acesso a estes sistemas, resta o mercado informal que é afetado, também, pela financeirização e tem como referência parcial o próprio mercado formal, quanto à avaliação dos bens imóveis, mesmo os não regularizados.

No Brasil, a financeirização da moradia via políticas habitacionais ocorreu, principalmente, no âmbito do projeto neodesenvolvimentista de crescimento econômico com inclusão social do período dos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a partir de novos mecanismos de subsídio e financiamento e um arranjo de intermediação financeira com escala, liquidez e menores taxas de risco para o setor privado, com o protagonismo do mercado imobiliário e financeiro (KLINK e SOUZA, 2017, p. 383-384). Assim, programas como Minha Casa Minha Vida (PMCMV) estimularam a “capitalização de rendas fundiárias pelos proprietários da terra e pelos incorporadores com efeitos sobre os preços imobiliários” e na inserção urbana dos empreendimentos habitacionais no âmbito do programa, predominantemente, periférica (KLINK e SOUZA, 2017).

Outra frente importante é referente aos grandes projetos e operações urbanos no Brasil, principalmente para as grandes cidades e áreas metropolitanas, alguns viabilizados a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com um padrão de financiamento mais flexível, marcado pela presença de mecanismos como a parceria público-privada. Um, entre muitos exemplos, refere-se à operação no Porto Maravilha no Rio de Janeiro, marcada pela captação do fundo semi-público, por meio de investimentos do FGTS, pela transferência de ativos fundiários estatais e pela injeção de recursos públicos adicionais para cobrir os déficits decorrentes do descompasso entre as expectativas dos investidores e os resultados alcançados (KLINK e SOUZA, 2017, p. 394-395). Esses projetos e operações, além da seletividade dos investimentos para camadas superiores de renda, têm gerado remoções dos segmentos em situação de pobreza de seus assentamentos precários e gentrificação.

Se na urbanização capitalista sobram apenas espaços não visados pelo mercado para a ocupação e moradia dos oprimidos-privados nas cidades, resultando em assentamentos precários e favelas, estes vêm sendo, crescentemente, visados e afetados pela financeirização-mercantilização contemporâneas. Contribuem para isso, não apenas a histórica exclusão socioeconômica que torna seus moradores ainda mais vulneráveis ao mercado, mas, também, uma maior facilidade para a promoção de remoções em função da irregularidade das posses. Porém, mesmo em assentamentos regularizados, não há barreiras intransponíveis para os processos de destruição criativa.

Em algumas cidades, os assentamentos precários estão localizados em áreas com maior disponibilidade de infraestrutura e serviços no entorno e, por isso, potencialmente, mais visadas pelo mercado. Podem, também, ser objetos de esforços monopolísticos para valorização imobiliária, mesmo não estando inseridas na malha urbana.

Os assentamentos precários, no contexto da economia financeirizada, se constituem, cada vez mais, em reservas de valor (ROLNIK, 2015) visadas para processos de reestruturações urbanas; o que

vem implicando para Rolnik (2015) em uma crise global de insegurança da posse e em processos amplos de desposseção sob formas variadas: aquisições pós-regularização fundiária; concessões públicas; reintegrações de posse ou decorrentes de execução de hipotecas; remoções em função de grandes projetos urbanos, reconstruções pós-desastres etc. afetando milhões de habitantes por todo o mundo. Notadamente, os mais impactados são os segmentos que se encontram em situação de pobreza e vulnerabilidades diversas: migrantes; afetados por desastres; sem-terra, sem-teto; arrendatários; grupos marginalizados entre outros.

A mercantilização da moradia, via política públicas, tem abrangido, também, a regularização das posses urbanas. O recente interesse das agências multilaterais em apoiar a regularização fundiária tomaram como referência as formulações de Hernando de Soto (2001) sobre o potencial empreendedor dos pobres nas cidades a partir do reconhecimento de suas posses de terras como propriedades privadas. As posses regularizadas serviriam como garantias para o acesso a empréstimos e financiamentos para negócios. Assim, o acesso à propriedade da terra urbana, por meio de processos massivos de regularização fundiária, poderia incorporar parte expressiva da população de baixa renda à economia formal.

As agências multilaterais passaram a difundir e a apoiar programas massivos de regularização fundiária nos países periféricos. Entretanto, como aponta Harvey (2014, p. 57), a proposta de Soto ignora o fato de que a pobreza também é abundante em sociedades nas quais os direitos de propriedade são claramente definidos e que o viés privatista-mercantil destruiria os modos coletivos e não mercantis de apoio mútuo. A regularização fundiária massiva das posses urbanas da população em situação de pobreza em assentamentos precários para a difusão da propriedade privada individual pode gerar, deslocamentos desta população, principalmente, dos assentamentos mais bem localizados nas cidades.

É necessário considerar, ainda, que com a financeirização e a abundante oferta de crédito e microcrédito para as camadas de baixa renda em todo mundo nas últimas décadas, tanto para consumo como para a realização de empreendimentos econômicos, acarretou em ampliação do endividamento desse segmento, tornando-o mais vulnerável em relação ao mercado imobiliário, com agentes mais poderosos. A regularização da posse de suas moradias pode representar uma oportunidade, via comercialização, para atendimento de suas necessidades mais imediatas, o que provavelmente implicará na precarização de suas condições de moradia e de inserção urbana. A reprodução do ciclo de novas ocupações nas periferias precárias das cidades e o adensamento dos assentamentos existentes de forma precária por meio do mercado imobiliário informal tendem a se intensificar nesse contexto.

Ganham importância os instrumentos de regulação urbanística inclusiva¹² como uma das poucas formas para induzir e preservar alguma diversidade e inclusão urbana nas cidades frente os interesses do mercado. E dessa forma, poderiam servir de proteção, por mais tempo, mesmo que parcialmente, os oprimidos-privados para que possam permanecer em seus assentamentos. Entre os instrumentos de regulação inclusiva, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como forma de inibir a pressão do setor imobiliário sobre os moradores de assentamentos precários. Porém, vale ressaltar que, crescentemente, os interesses do mercado são apresentados como de toda a sociedade, o que tem tornado a regularização fundiária privatista-mercantil atrativa para os moradores dos assentamentos.

Se todas as ações e instrumentos para a proteção dos direitos dos que estão em desvantagem nos processos de urbanização capitalista são importantes, elas não têm sido suficientes considerando os processos de financeirização e mercantilização que vêm exacerbando as desigualdades socioespaciais por meio de reestruturações urbanas excludentes, promotoras de desposseções abrangentes. Todos esses processos justificados e propagados, por meio do apoio estatal e de marketing territorial, como importantes para o crescimento econômico e para o desenvolvimento das cidades. Não basta, portanto, propor o direito à cidade como forma de promoção e / ou preservação das condições de reprodução socioespacial em uma perspectiva reformista-inclusiva, mas enfrentar as causas que impedem o acesso e garantia a esse direito, o que só pode ocorrer com transformações sociais estruturais.

Brenner (et. al., 2012) ressalta que a crise financeira mundial de 2008 impulsionou movimentos sociais urbanos que se opõem à injustiça, destruição e insustentabilidade das formas capitalistas de urbanização, ao mesmo tempo em que vêm discutindo e propondo formas de urbanização alternativas. Rolnik (2015) aponta, também, para algumas iniciativas que vêm se contrapondo à urbanização neoliberal financeirizada a partir de movimentos de resistência à redução dos lugares a locais de extração de renda. Estes expressariam esforços coletivos de construção de espaços não hegemônicos e de experimentação de alternativas e futuros possíveis. Estas propostas partem de análises críticas sobre processos de reestruturação urbana contemporânea, neoliberalização, gentrificação, colonização, execução de hipotecas etc. Um desafio que se ressalta para estas lutas e esforços é como evidenciar as relações entre a financeirização da vida urbana com as formas de urbanização excludentes e injusta. As alternativas a serem construídas, possivelmente, partirão dos

¹² A regulação urbanística inclusiva constitui-se em um tipo da regulação voltada para a promoção da integração de territórios ocupados, predominantemente, pelos segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica à cidade.

efeitos mais concretos que relacionam processos de reestruturação urbana e com remoções de segmentos da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica e espacial.

Se a discussão a partir dessa Tese refere-se às distâncias entre as ações diretas e institucionais pela consolidação de assentamentos precários e as concepções radicais do direito à cidade como horizonte de transformação das realidades urbanas, uma das questões mais importantes estaria relacionada à identificação de quais os agentes e práticas potenciais para proposições radicais de transformação que considerem, como Lefebvre propõe, o espaço (social) como uma dimensão crucial para mudanças estruturais no modo de produção.

As reflexões em seguida, em verdade, não pretendem responder à questão com uma identificação exata dos “agentes da mudança” e das ações e práticas insurgentes “mais importantes”, até porque uma das hipóteses a considerar é que as transformações necessárias à urbanização capitalista excludente parecem requerer uma perspectiva mais aberta, multidimensional e dinâmica que possam acompanhar, confrontar e superar processualmente os movimentos do capital e seus efeitos nas cidades.

1.4 QUAIS OS AGENTES PELO DIREITO À CIDADE?

Para as reflexões sobre agentes e ações pelo direito à cidade, como ponto de partida, é importante recuperar as questões levantadas Henri Lefebvre (1968; 2001), formulador desse direito, mas, obviamente sem se restringir a ele.

Na visão de Lefebvre (2001, p. 112), apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de desfazer as estratégias e as ideologias dominantes e de tomar iniciativas revolucionárias quanto aos problemas urbanos, tornando a cidade obra, poderiam ser agentes de transformação. Lefebvre (2001) aponta, ainda, que cada projeto revolucionário poria em questão as estruturas da sociedade, referentes às relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as impostas, através da via coatora e institucional. Segundo o próprio Lefebvre, foi a pressão da classe operária que fez com que fossem reconhecidos, ao longo dos últimos séculos, diversos direitos humanos, mesmo que insuficientes.

A estratégia urbana, segundo Lefebvre (2001, p. 113), tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Nessa direção, a classe operária, para ele, seria a única força política “capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela”. Contudo, Lefebvre (2009, p. 139) reconhece que as pressões e reformas fomentadas pelos trabalhadores

lograram somente concessões e compensações, nada que confrontasse as relações capitalistas de produção e a propriedade privada.

Algumas questões emergem como desafios às análises e reflexões: (i) Não seria importante atualizar a visão de Lefebvre e outros marxistas quanto ao protagonismo da classe operária, considerando todas as mudanças que ocorreram nas estruturas econômicas e sociais, a partir da hegemonia do neoliberalismo e do capital financeiro? (ii) Não seria igualmente necessário considerar que os segmentos sociais oprimidos e necessitados, ao longo de suas trajetórias de vida e de reprodução social, não vêm logrando uma inserção mais estável no âmbito econômico e no mundo do trabalho, muito menos oportunidades para a construção de uma identidade de classe e para reconhecimento social de sua cidadania? (iii) Não teria relevância, ainda, considerar outros oprimidos por formas históricas de discriminação, intolerância e de inequidades que afetam a vida urbana, como as relacionadas às questões de gênero, raça, etnia, sexualidade, geração, religião etc.?

No âmbito da exclusão socioeconômica, Davis (2006, p. 211) ressalta que a tendência macroeconômica é a reprodução da pobreza absoluta de uma força de trabalho invisível, em que uma parcela está cada vez mais submetida às redes de terceirização de corporações internacionais, enquanto a maior parte fica fora da economia internacional contemporânea. Sassen (2016, p. 252) acrescenta, nessa direção, que a passagem do keynesianismo à era global de privatizações e fronteiras abertas implicou na mudança de uma dinâmica que atraía pessoas para seu interior para outra dinâmica que expulsa as pessoas para fora. Quadro que vem sendo agravado com os programas de austeridade que promoveram a redução dos investimentos em bem-estar social. Brito e Oliveira (2013, p. 67), discutindo o contexto brasileiro de exclusão, comentam que o exército industrial de reserva passou a constituir um conjunto “de supérfluos, sobrantes, descartáveis, lançados permanentemente no desemprego estrutural e na informalidade”.

Purcell (2002, p. 106) critica a proposta de Lefebvre de restringir à classe trabalhadora o papel de agente da “metamorfose radical” na sociedade pelo direito à cidade, reduzindo a agenda à resistência anticapitalista, colocando a necessidade de atentar, também, para outras formas de opressão e discriminação da “cidade racista”, da “cidade patriarcal” ou da “cidade heteronormativa”, enfrentadas pelos habitantes em seu cotidiano. Há várias relações de poder para além do campo econômico, de dominação e exploração que promovem segregação e distanciamento entre os diferentes e que restringem as oportunidades de participação da vida urbana para muitos cidadãos.

Harvey (2014) destaca que o proletariado fabril convencional foi radicalmente diminuído nas últimas décadas e que a concepção de proletariado pode incluir os produtores não organizados da urbanização e sugere, ainda, a criação de um movimento anticapitalista centrado na transformação

da vida urbana. A própria urbanização, segundo Harvey (2014, p. 231-232), é produzida por milhares de trabalhadores gerando valor e que deveria a cidade deveria ser reconhecida como lugar por excelência da produção de mais-valia. Mas, o próprio Lefebvre (2001, p. 63) dá pistas para a ampliação do conjunto de agentes potenciais para as transformações sociais, quando se refere ao reconhecimento do papel da cidade na intensificação da exploração de toda a sociedade, colocando que esse processo não afeta apenas a classe operária, mas também as “outras classes sociais não dominantes”.

Harvey (2014, p. 245-246) argumenta que “todos aqueles cujo trabalho está envolvido em produzir e reproduzir a cidade têm um direito coletivo não apenas àquilo que produzem, mas também de decidir que tipo de urbanismo deve ser produzido”. Ele observa ainda que o número de operários vem sendo reduzido e milhares de trabalhadores vêm se envolvendo cada vez mais com a própria urbanização, fazendo com que a cidade se torne um lugar privilegiado de produção de mais-valia. O que evidencia ainda mais a principal contradição da produção do espaço: ela se realiza socialmente, mas sua apropriação é privada.

Há que se reconhecer as dificuldades em unir as formas de exploração nos processos de produção e de reprodução, como ponderam Harvey e Wachsmuth (2012). Nesse sentido, seria fundamental ampliar e reconfigurar a noção de classe, agregando não somente o proletariado, mas o precariado urbano (HARVEY e WACHSMUTH, 2012).

Para fortalecer seus argumentos sobre as possibilidades de articulação do mundo do trabalho com a questão da urbanização, Harvey (2014) recupera a experiência da Comuna de Paris, atentando que para além da suspensão do trabalho noturno nas padarias como medida no campo do trabalho, outra medida foi uma moratória sobre pagamentos de aluguel, mais relacionada à reprodução social urbana.

Parece ser necessário, a partir dessas reflexões e questões, agregar às forças políticas tradicionais toda a gama de excluídos, despossuídos, discriminados (pelo sexismo, racismo etc.) e vulneráveis da sociedade urbana, que se veem cada vez mais afetados pela financeirização-mercantilização das esferas da vida e sociais e por outras formas de discriminação-opressão que, ainda, não foram tratadas de maneira estrutural. Mas, alguma forma, seria fundamental articular, ainda, todos os oprimidos-privados (despossuídos, precarizados etc.) e, também, os insatisfeitos-alienados com a urbanização capitalista alienante. Harvey (2009) dá pistas ao se referir a outros segmentos insatisfeitos com o capitalismo, como os demitidos nos serviços financeiros, os que tiveram as hipotecas executadas, os produtores culturais que poderiam se agregar à construção de alternativas.

Na perspectiva de Purcell (2002, p. 102) são os que vivem na cidade, todos os que a habitam, que contribuem para a experiência urbana vivida e que podem, legitimamente, reivindicar o direito à cidade. Nessa direção, Purcell recorre à referência feita por Lefebvre quando este argumenta que o direito à cidade deve modificar, concretizar e tornar mais práticos os direitos do cidadão enquanto morador urbano (*citadin*) e usuário de múltiplos serviços. O conceito de habitante, defendido por Purcell (2002, p. 106), teria o potencial de incorporar identidades e interesses diversos em função da experiência cotidiana no espaço vivido, mas, talvez, ainda não dê conta de todas as questões. Afinal, habitar não seria uma noção mais próxima da reprodução de vida e social? Quem habita seria reconhecível como produtor da cidade? E como lidar com os diversos interesses conflitantes, quando são negadas várias formas de habitar e de produzir a cidades?

Seria necessário, sobretudo, considerar um quadro complexo de fragmentação social ampla; reforçada na contemporaneidade pelas condições de trabalho individualizadas, instáveis e precárias impostas pela reestruturação neoliberal, que “tornam mais difícil a construção de solidariedades de classe” (HARVEY e WACHSMUTH, 2012). Torna-se necessário reconhecer, também, a ampla disseminação dos valores e símbolos capitalísticos e neoliberais referentes à livre iniciativa, empreendedorismo individual e de concorrência em todos os níveis. Esses fatores criam dificuldades para a construção de identidades, agendas e projetos comuns alternativos.

A difusão da propriedade privada individual e a ideologia pró-crescimento vêm dissimulando a realidade de vulnerabilidade dos oprimidos-privados, acentuada constantemente por meio de: (i) endividamentos, dada à ampla oferta de créditos no âmbito da financeirização; e (ii) ações de despossessão, em decorrência das pressões do mercado imobiliário e de ações estatais pró-mercado.

No entendimento de Harvey (2014, p. 268) uma coalizão pelo direito à cidade só avançará quando as forças culturais e “de uma tradição politicamente radical” puderem ser mobilizadas para estimular os sujeitos-cidadãos para a construção de “um projeto de urbanização radicalmente diferente daquele dominado pelos interesses de classe dos empreiteiros e financistas”. Ou seja, os insatisfeitos-alienados de Marcuse teriam um papel fundamental na mobilização de todos oprimidos-privados pela urbanização desigual. O descontentamento e a privação não levam automaticamente à reivindicação do direito à cidade, acrescenta Marcuse (2012). Uma questão importante, ainda em Marcuse (2012), diz respeito à efetivação de direitos para aqueles que não os têm, os oprimidos-privados, o que requereria, na maior parte das situações, a eliminação de certos direitos e poderes para aqueles que têm: o direito de despojar os outros, explorar, dominar, suprimir, manipular a conduta dos outros.

A supressão ou mesmo atenuação dos direitos de quem domina e oprime, implicaria não apenas em conflitos, mas na necessidade de elaboração teórica e prática dos sentidos de justiça social e espacial para toda a coletividade, como referenciais prevaletentes em relação aos direitos individuais. Isso só seria possível se todos os insatisfeitos e oprimidos pudessem realizar leituras críticas sobre suas realidades, de dominação e alienação, e sobre os processos de urbanização contemporâneos excludentes e opressores, superando as dissimulações e os estilos de vida propagados pelo capitalismo em tempos de hegemonia neoliberal.

Na perspectiva de Gottdiener (1993, p. 270-271), a práxis revolucionária, quando aplicada ao espaço, passa da fixação na luta de classes para um exame das impropriedades de todas as relações sociais na vida cotidiana, incluindo a maneira pela qual universos simbólicos medeiam os processos materiais. Não basta, então, a identificação ou aproximação em termos de classe ou de outras condições relativas às várias formas de opressão, mas, a partir dessas, é necessário o reconhecimento das dissimulações e manipulações ideológicas e simbólicas hegemônicas relativas à produção de espaço para a proposição de alternativas radicais.

Como aponta Gottdiener (1993, p. 278), a falta de contato entre grupos sociais torna mais fácil ao Estado controlar o descontente mediante a distribuição espacial e seletiva de seus agentes e mecanismos institucionais de controle social. E, além das ações estatais, a ética neoliberal do intenso individualismo (HARVEY, 2014, p. 47) pode transformar-se em um modelo de socialização da personalidade humana. Nesse sentido, Santos Junior (2014 q, p. 152) anota que o capitalismo neoliberal promove a diferenciação e fragmentação dos trabalhadores e ao mesmo tempo torna homogênea a cultura, os padrões de consumo, crenças religiosas e outras esferas de vida, subordinadas ao mundo da mercadoria.

No contexto do neoliberalismo são cada vez mais disseminados os valores e práticas capitalísticos contemporâneos como a defesa do empreendedorismo individual e competitivo, a ideologia pró-crescimento sem limites e a ilusão de possibilidades infinitas e da liberdade para o consumo ilimitado e para a apropriação privada da terra, ocultando que tal liberdade é restrita a poucos. São reforçadas as “soluções” de mercado, o individualismo, a competitividade e a hegemonia da propriedade privada individual, ao mesmo tempo em que vastas camadas da população são ameaçadas e removidas dos territórios que ocupam.

O ideário neoliberal promove, assim, uma ampla fragmentação social que dificulta: (i) a articulação de demandas referentes às classes [produção, renda e trabalho], à reprodução social e da vida cotidiana e contra as formas de discriminação e exclusão; (ii) a construção e reconhecimento de identidades, agendas e projetos comuns alternativos; e (iii) a percepção das relações entre os processos espaciais excludentes e a financeirização-mercantilização. Esses aspectos conjugados

obstaculizam as possibilidades das ações diretas e institucionais pelo direito à cidade até em uma perspectiva reformista-inclusiva.

Um desafio político no quadro de fragmentação social seria, então, a construção de articulações suficientes para que as diversas forças políticas que lutam pelo direito à cidade e, também, dos grupos ainda não organizados e mais afetados pela urbanização neoliberal, vulneráveis, removidos, reassentados, imigrantes, desempregados estruturais etc., para que possam se mover, mesmo que por vários caminhos e em diferentes ritmos, em oposição aos processos articulados de acumulação, financeirização, mercantilização e urbanização causadores de desigualdades e exclusões generalizadas. Uma resposta liberal-progressiva ou reformista, segundo Brenner et. al. (2012), direcionaria a indignação não ao sistema como totalidade, propondo, apenas, mais regulação e o direito à cidade restrito a alguns benefícios nos âmbitos da reprodução de vida e social. O que, obviamente, não será suficiente frente à máquina avassaladora de exploração e despossessão estruturada pelo neoliberalismo e pelos processos de financeirização e mercantilização da vida urbana.

As respostas para todas as questões colocadas, talvez, não estejam claras, mas podem estar em construção pelos diversos movimentos urbanos que têm, a partir de suas práxis socioespaciais, proposto outras formas de apropriação do espaço e de se relacionar com os próximos e com os distantes (os “outros”) e com o ambiente, com a prevalência do valor de uso, de relações horizontais, de perspectivas autogestionárias e em função da valorização dos comuns. A reivindicação da cidade como bem comum, reconhecendo-a como produto social, torna-se então uma questão essencial na luta pelo direito à cidade, ainda mais importante no contexto da mercantilização das cidades, como reação à fragmentação e segregação urbanas.

Um dos pontos de partidas para a “articulação radical” de forças que promovam o “antagonismo coletivo contra uma ordem hegemônica” (YIFTACHEL, 2012) pode ser, então, a associação entre as reações à exploração e à exclusão socioeconômica e as lutas contra remoções, despejos, gentrificação etc. decorrentes da urbanização capitalista, frequentemente relacionadas aos assentamentos precários.

Há que se reconhecer, de toda forma, principalmente a partir dos anos 1990, que diversos movimentos vêm colocando, por meio de manifestações e ocupações dos espaços públicos em vários países, questões que vão desde a oposição aos rumos da economia global (“Ocupas”, “Indignados” etc.) até reivindicações para a democratização de sistemas de governos e reconhecimento de direitos de segmentos discriminados por raça, origem, gênero e situação socioeconômica.

A maioria dos movimentos pelo direito à cidade, porém, não tem questionado algumas das condições essenciais para a mercantilização do espaço, como o instituto da propriedade privada fundiária e a financeirização da produção e consumo do espaço. É necessário fazer a ressalva, ainda, que algumas manifestações contemporâneas vêm expressando, na contramão do direito à cidade e dos direitos humanos, pautas conservadoras e restritas, envolvendo até discriminações relativas à etnia, religião etc. Parece fundamental aos que lutam contra as várias formas de opressão e desigualdades política, social, econômica e espacial, a articulação das ações diretas com as ações no campo institucional (SOUZA, 2010 c).

A consolidação e efetividade das propostas por direitos em âmbito institucional-legal são necessárias nas condições estruturais atuais, sob o capitalismo, em especial pelo direito à cidade, mas sem perder de vista projetos de transformações estruturais e de emancipação social. Afinal, há uma parte significativa da população mundial que ainda se encontra distante de alcançar os direitos previstos nos tratados internacionais e nas leis nacionais, em condições precaríssimas de reprodução social, e que, por isso, necessita urgentemente alguma garantia de atendimento de seus direitos fundamentais. É óbvio que as garantias sempre terão limites sob o capitalismo, tomando em conta que as desigualdades e exclusões são inerentes a este modo de produção, especialmente, com a prevalência do neoliberalismo.

Se a financeirização e a mercantilização têm como um de seus campos privilegiados a produção da moradia, parece essencial refletir sobre os potenciais de resistência e de insurgência a partir desta produção e/ou do não acesso à moradia adequada e dos processos de despossessão.

Com relação aos assentamentos precários, na visão de Davis (2006), a favela constituiria “a solução franqueada ao problema de armazenar o excedente de humanidade do século XXI”. A partir dessa constatação, Davis (2006, p. 213) questiona se as grandes favelas seriam “vulcões esperando para entrar em erupção” ou se a violência comunitária se consumiria a si mesma em uma competição darwinista. Outra questão a ser evidenciada para reflexão, nesse contexto, refere-se às religiões que ganharam espaço com os oprimidos-privados nos assentamentos precários: o islamismo populista e o cristianismo pentecostal, que preenchem muitas lacunas de coesão social e imateriais, simbólicas (DAVIS, 2006). Aparentemente, não têm contribuído para a crítica aos processos de financeirização e de precarização dos mundos do trabalho e da reprodução socioespacial.

Para identificar agentes e caracterizar as ações diretas e institucionais pelo direito à cidade foram consideradas duas perspectivas principais como referências para análises, mas sem separar as demandas dos oprimidos-privados das reivindicações dos insatisfeitos-alienados e sem buscar constituir esquemas rígidos para enquadramento das ações: (i) no âmbito de uma perspectiva radical-transformadora, as ações estariam relacionadas ao direito coletivo à vida urbana; à

prevalência do valor de uso sobre o valor de troca e do bem comum sobre a propriedade individual; às formas de participação e de democracia direta até a autogestão; à apropriação-produção coletiva, não mercantil e desalienada dos espaços da cidade na perspectiva dos encontros e confrontos dos diferentes modos de viver; contrapondo-se à produção hegemônica, hierárquica, segregadora e excludente do espaço, dos modos de produção mercantil-imobiliários, da regulação urbanística elitista e da dominação da propriedade privada individual; e (ii) em uma perspectiva reformista-inclusiva, as reivindicações e propostas estariam relacionadas, tão somente, ao acessar e uso de forma justa, democrática, segura e sustentável os recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades das cidades, como apontado na Carta Mundial do Direito à Cidade (2005), com vista a garantir algumas das condições fundamentais de vida e sociais por meio de mudanças incrementais nas normas e nas condições de urbanização, mas sem assegurar o enfrentamento de questões estruturais que irão condicioná-las.

Em direção oposta ao direito à cidade, tem-se: (i) a perspectiva neoliberal-mercantilizadora, das políticas pró-mercado, da governança corporativa-privatista e das apropriações e espaciais restritas aos interesse hegemônicos, que excluem vastas camadas da população das decisões sobre as cidades e da apropriação espacial segura e adequada; (ii) a perspectiva conservadora-discriminatória, que perpetua e/ou acentua desigualdades de poder, estabelecidas historicamente, e exclusões de diversos segmentos por etnia, raça, gênero, sexualidade, religião etc. Essa perspectiva pode, em determinados contextos, ser reforçada por práticas particularistas, com ações não institucionais e informais de privilégio, trocas de favores, formação de clientelas, para o estabelecimento e consolidação de relações de poder desiguais, em oposição à cultura de direitos. As perspectivas neoliberal-mercantilizadora e conservadora-autoritária, em conjunto, têm norteado governos nacionais e locais nos anos 2000.

Foram considerados também para as análises das ações diretas e institucionais, duas dimensões propostas por Lefebvre (2001), como constituintes do direito à cidade, enquanto direito à vida urbana: o direito à obra, como direito à participação sobre as decisões sobre a produção dos espaços da cidade; e o direito à apropriação pelo uso, como o direito à promoção-produção dos espaços sociais de coexistência dos diferentes modos de viver.

1.5 ALGUNS HORIZONTES PELO DIREITO À CIDADE

Algumas questões e concepções que vêm integrando o conjunto de reflexões em torno do direito à cidade, como os bens comuns, a autogestão e a justiça espacial, têm se constituído em importantes referências e horizontes para as lutas e propostas por esse direito. Em seguida, serão apresentadas

formulações sobre esses campos, sem a pretensão de esgotar ou restringir os horizontes pelo direito à cidade.

1.5.1. Reflexões sobre os bens comuns e sua importância para o direito à cidade

Os bens comuns, de modo geral, seriam os recursos compartilhados pelos integrantes de uma comunidade, produtos da natureza ou sociais. Mas como ressalta Lipietz, (2012, p. 21), “os bens comuns não são coisas, mas relações sociais”, considerando que estão implicados nas estruturas sociais. Na mesma direção, Harvey (2014, p. 145) aponta que o comum não seria um tipo de coisa, de ativo ou processo social, deveria ser entendido “como uma relação social instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido e os aspectos já existentes ou ainda por criar do meio social e/ou físico”. Desse modo, o comum é continuamente produzido, mas o problema para Harvey (2014, p. 152) refere-se ao seu contínuo encerramento e apropriação pelo capital em sua forma mercantilizada e monetizada, mesmo quando produzido pelo trabalho coletivo.

Helrich (2012, p. 11) ressalta que não existiria uma definição única de comuns e aponta que estes compartilham uma função e se constituem como “sistemas complexos nos quais diversos componentes interagem” (HELRIKH, 2012, p. 12). Como sistemas, os bens comuns se baseariam em “três elementos genéricos fundamentais”: um recurso comum, a comunidade que o compartilha e um conjunto de regras estabelecidas para seu uso e controle. Os bens comuns podem, na visão de Boiller (2010, p. 43), abranger recursos em diversas escalas, locais (parques e ruas), nacionais (florestas, vida silvestre) e mundiais (a atmosfera, a água e a biodiversidade) e, também, “economias da dádiva”, como a ciência, requerendo diversos sistemas sociais e jurídicos para a sua administração.

A retomada das discussões sobre os bens comuns está relacionada, por um lado, a diversas crises que ameaçam os recursos fundamentais ao planeta e à humanidade, mas, por outro lado, às relações e processos como o desapossamento das comunidades locais e a financeirização dos recursos naturais (PETITJEAN, 2012, p. 7). Vários movimentos sociais e organizações da sociedade civil vêm debatendo alternativas tendo os bens comuns como horizonte e forma de resistência à privatização e mercantilização de tudo.

Harvey (2014, p. 156) adverte que a urbanização capitalista tende perpetuamente a destruir a cidade como um comum social, político e habitável. Afinal, segundo Harvey (2014), a acumulação de capital sempre ameaçará dois recursos básicos da propriedade comum: o trabalhador e a terra. Essa destruição está expressa na “recente onda de privatizações, cercamentos, controles espaciais, policiamento e vigilância na qualidade da vida urbana em geral e, em particular, na potencialidade

de se criar ou inibir novas formas de relações sociais”, mas, em resistência, há o ressurgimento de movimentos pela comunalidade urbana.

No contexto contemporâneo de prevalência do ideário neoliberal tornou-se natural a privatização dos recursos sob a desculpa que estes poderiam ser superexplorados, caso não fossem devidamente apropriados e controlados, mesmo que para fins lucrativos (MATTEI, 2011). Parte dessa concepção tem por referência a formulação de Garret Hardin (1968), apresentada em seu artigo “The Tragedy of the Commons”, que apontou que “o livre acesso dos indivíduos aos recursos naturais leva à superexploração e ameaça sua existência”. Mas, da forma como foi colocada por Hardin, não se estaria abordando “uma terra comum” e sim “uma terra de ninguém” (BOLLIER, 2010, p. 47). Para Lipietz (2012, p. 21) tal proposição é totalmente equivocada tomando em conta que os bens comuns “sempre foram regulados quanto ao seu acesso e uso pelas relações sociais: formas de propriedade, de autoridade, regras consuetudinárias”. A questão é que a “tragédia dos bens comuns” serviu para a construção de uma resposta única: a combinação entre propriedade privada como forma de regulação e a lógica do “livre mercado” como modo de gestão, ignorando as possibilidades de qualquer sistema de administração compartilhada ou de autogestão “para controlar o acesso a um recurso e sua utilização” (BOLLIER, 2010, p. 47).

Diferentes modos de gestão coletiva dos recursos, principalmente os naturais, foram experimentados ao longo da história (PETITJEAN, 2012, p. 6), contudo, os modelos dominantes de desenvolvimento a partir do capitalismo destruíram ou marginalizaram essas formas de gestão e compartilhamento.

Para Harvey (2014), é um desafio a gestão dos comuns em territórios mais amplos, não superada, em sua visão, pelos sistemas policêntricos propostos por Ostrom (1990), nem com a rede confederada de assembleias municipais do municipalismo libertário proposto por Bookchin (1992). A dificuldade em ampliar a abrangência da gestão territorial dos bens comuns e o “enraizamento” local e regional, não podem, no entendimento de Souza (2010, p. 322-323), serem confundidos com uma “política do território” estreita. Segundo Souza, mesmo os movimentos radicais que priorizam o âmbito local, não deixam de estabelecer articulações em outras escalas.

Purcell (2002, p. 103) afirma uma política urbana do habitante deverá se constituir em uma escala multifacetada de forma contingente, por meio de luta política, já que qualquer arranjo escalar da participação em torno da produção do espaço urbano implica em processos complexos e dinâmicos que impactam diferentes territórios e em escalas variadas. A “criação de um novo espaço comum urbano, uma esfera pública de participação democrática ativa”, requer para Harvey e Potter (2009, p. 49) a reversão da onda de privatização neoliberal, possibilitando “imaginar uma cidade mais

inclusiva", re-fabricada em uma ordem diferente de direitos e com diferentes práticas político-econômicas.

Algumas questões poderão ser exploradas em relação aos locais de moradia dos oprimidos nas cidades, os assentamentos precários: (i) O quanto seus habitantes consideram alguns de seus espaços como bens comuns? (ii) O quanto esses assentamentos estão integrados a outros comuns nas cidades em uma perspectiva de integração à cidade? (iii) E, considerando que, em sua origem, os assentamentos foram gerados a partir e para o uso, quais seriam as alternativas para a valorização destes como comuns urbanos, como alternativas às (re)apropriações mercantilizadoras e à prioridade à propriedade privada individual, considerando que o mercado informal (mercantilização) tem enorme relevância para o rentismo e reprodução nas favelas?

1.5.2. Apontamentos sobre a autogestão como horizonte e a participação como meio para ações pelo direito à cidade

As formulações e debates sobre a autogestão já têm uma longa trajetória, desde os socialistas utópicos, Owen, Fourier, passando por Proudhon (mutualismo), às disputas entre visões diversas (anarquismo, socialismo); até as experiências práticas de autogestão mais abrangentes e emblemáticas como a Comuna de Paris 1871 e a Viena Vermelha, e, também, às relacionadas ao cooperativismo, como cooperativas iugoslavas. Essa trajetória, fomentada por teorias, críticas e propostas, anarquistas, socialistas, reformistas, com objetivos e alcances variados, estiveram, em sua maioria, relacionadas à gestão dos meios de produção e à reorganização das estruturas sociais a partir de princípios da liberdade, da igualdade e da horizontalidade.

Em meio a diversas referências sobre o conceito de autogestão, entre a Comuna de Paris de 1871 e as revoltas estudantis francesas de maio de 1968, Lefebvre passa elaborar uma abordagem marxista para a filosofia da práxis, tendo a autogestão como uma forma de descentralização radical do poder político e de democracia direta (BRENNER e ELDEN, 2009, p.14). A autogestão constituiria na perspectiva de Lefebvre (2009) um modelo de democracia de base no contexto de uma ampla mobilização sociopolítica em várias escalas, dos bairros aos estados nacionais (BRENNER e ELDEN, 2009, p. 2-3).

No entendimento de Lefebvre (2009, p. 141) a referência à perspectiva anarquista seria necessária, com vistas à constituição de um movimento espontâneo e imprevisível, revolucionário, não enquadrável a qualquer estrutura fixa preexistente. Ele dá como exemplo histórico de autogestão a Comuna de Paris (2009, p. 144-145). Esta foi uma insurreição popular que, em 1871, constituiu um novo governo para a cidade, com os trabalhadores colocando sob autogestão as empresas que

havam sido abandonadas pela burguesia. Mesmo sendo, em pouco mais de mês, violentamente dissolvida por republicanos, permanece como uma referência de um governo revolucionário e autogestionário. Na compreensão de Lefebvre (2009, p. 146) a autogestão requer, portanto, “um conjunto de circunstâncias, um lugar privilegiado”, mas sem “um caminho traçado com antecedência”. A ação autogestionária para Lefebvre (2009) “carrega em si a possibilidade de sua generalização e radicalização”, revelando as contradições da sociedade e implicando na ruptura da estrutura social. Porém, considerando o período dessas formulações, a ênfase dele recai sobre o Estado, mas com alguma ponderação quanto à necessidade de confrontar o mercado e as leis do valor de troca.

Com o intuito de codificar suas reflexões, Lefebvre (2009, p. 148-149) propõe que a autogestão seria a única forma de contestação e de desenvolvimento efetivos, como a essência teórica da liberdade (LEFEBVRE, 2009, p. 149); devendo ser considerada de duas maneiras diferentes: como meio de luta e como meio de reorganização da sociedade. Na maior parte das experiências, como aponta Lefebvre (2009, p. 150), autogestão se organizou em unidades parciais, sem alcançar a globalidade. Para a questão da escala da gestão, importante no debate sobre os bens comuns, Lefebvre sugere visitar os conceitos e práticas de representação e delegação de poderes, confrontando-os à autogestão generalizada, com o intuito de submeter o Estado ao controle democrático “de base”. Nesse sentido, redes de agências de autogestão nas unidades de produção e territoriais seriam fundamentais para garantir a expressão das necessidades sociais e o controle social da produção.

Mesmo que venha a ser promovida processualmente, a autogestão social deve ter por horizonte uma ampla, radical e profunda transformação social que possa instituir novas organizações e relações sociais para a gestão do conjunto da produção e distribuição (VIANA, 2015). Parece fundamental, enquanto a autogestão generalizada não se tornar dominante, além dos experimentos autogestionários, tecer algumas considerações sobre a participação, em especial quanto à produção do espaço.

A participação, considerando a origem da palavra, seria a ação de participar, tomar parte, compartilhar, ser parte de algo. Para poder ocorrer no âmbito das questões públicas ou coletivas abrangentes é necessária uma série de mediações, considerando os diferentes interesses, as condições econômicas, políticas e sociais desiguais e os conflitos e articulações entre classes, segmentos e grupos da sociedade.

Os processos participativos institucionais mais amplos, cada vez mais raros no contexto neoliberal da governança empreendedorista-corporativa, na maioria das experiências recentes, estiveram ainda muito distantes de promover um processo de mudança estrutural no modo de organização

da produção e reprodução da vida social (MÉSZÁROS, 2007). A participação, principalmente a institucional, tem sido intensivamente utilizada como mediadora e muitas vezes dissimuladora das desigualdades, diferenças e conflitos.

Na visão de Mézáros (2004, p. 52), a participação seria a aquisição progressiva dos poderes alienados de tomada de decisão. No contexto do capitalismo neoliberal, nenhuma decisão poderia apontar para uma direção contrária à lógica mercantil-individualista, como verdade única e inquestionável. Assim, não será suficiente tomar parte do que está posto, se se pretende um real poder de decisão. E como colocado anteriormente, as decisões sobre as diversas esferas, incluindo a produção do espaço, estão cada vez mais concentradas nos dirigentes e acionistas das corporações.

As oportunidades de participação institucional mais plural vêm escasseando, substituídas por modelos de governança corporativa restrita e da participação como instrumento de gestão operacional, restringindo a dimensão política. Ao lado desta perspectiva gerencialista, ainda se mantêm algumas estruturas institucionais de origem corporativa-setorial-técnica que tomam a cidade e a vida urbana de forma muito fragmentada, por temas específicos. A questão é que estas visões evitam o debate sobre as condições e relações estruturais de produção e distribuição da riqueza e as relações desiguais de poder, de dominação, de opressão e discriminatórias diversas.

Quanto aos oprimidos-privados, como apontado antes na Tese, a participação nas decisões sobre a cidade depende, também, do reconhecimento das formas de apropriação e da inserção destes nas cidades e o reconhecimento do direito à apropriação depende das possibilidades destes segmentos em participar das direções dadas ao desenvolvimento urbano. Não é suficiente, por exemplo, defender por meio da participação institucional a regularização dos assentamentos precários de forma apartada da discussão sobre a produção do espaço. Esta, da forma como estão estruturadas as condições e relações de produção, reprodução e de poder, promove continuamente uma urbanização desigual, com destruições criativas e reestruturações urbanas que normalmente afetam mais negativamente os oprimidos.

Na compreensão de Bordenave (1994) a construção da participação social implica uma visão mais abrangente e crítica sobre a sociedade, dos processos dinâmicos que a constituem ou a modificam, da estrutura de poder e dos sistemas de interesses. Isto requer lutas sociais, econômicas, políticas e espaciais em todos os níveis e a busca de intervenções ativas nos processos de tomada de decisões, como um processo permanente de construção de uma consciência crítica perante à realidade. A própria luta pela participação social, aponta Bordenave, implica em processos participatórios internos dos integrantes de cada organização ou coletivo, com vistas a evidenciar necessidades e interesses e construir estratégias e agendas comuns para influenciar os processos decisórios em

outras esferas. Nesse sentido, Bordenave aponta que o associativismo e a participação comunitária, além de serem importantes para organizações e comunidades, podem, também, fomentar o fortalecimento de capacidades para a participação em outros âmbitos. Ou seja, podem contribuir para a constituição de comunidades cívicas (PUTNAM, 1996) e podem servir à participação na tomada de decisões sobre questões que afetem toda a sociedade.

Outra questão levantada por Bordenave (1994) diz respeito à contradição de fundo entre a igualdade de todos os cidadãos na esfera pública e sua desigualdade na esfera privada que resulta na declaração da igualdade a partir da sociedade política e a efetivação da desigualdade e discriminação a partir da reprodução das relações sociais concretas. De certa forma, estas desigualdades são acentuadas nos modelos de democracia representativa, com a criação de políticos profissionais e consequente despolitização dos demais cidadãos (BORDENAVE, 1994). Mesmo com essas implicações e limites, não é possível prescindir de estruturas e mecanismos institucionais de representação, na impossibilidade de participação direta de todos os cidadãos, o que requereria uma transformação das estruturais sociais.

Para o direito à cidade, a autogestão seria o horizonte do direito à obra, proposto por Lefebvre (1968; 2001), não alcançável no capitalismo, já que este é estruturado a partir de relações de exploração e dominação, e mesmo na democracia liberal, que se materializa nas formas dissimuladas de participação restrita e desigual. Uma possibilidade de referência para a participação mais ampla seria a articulação, dinâmica e abrangente, de movimentos, coletivos e redes já constituídos que lutam pelo direito à cidade e, também, de segmentos ainda não organizados e mais afetados pela urbanização neoliberal para a construção, para além dos localismos, de novos processos radicalmente democráticos de participação sobre as decisões referentes ao desenvolvimento das cidades e para enfrentar produção do espaço desigual.

Algo fundamental para o direito à obra seria a reestruturação das arenas de tomada de decisão nas cidades, com inovações. Algumas oportunidades foram perdidas com a descontinuidade de iniciativas de participação como as experiências de Orçamento Participativo e dos Conselhos da Cidade no Brasil. Mas estes experimentos de participação e todas as iniciativas autogestionárias ao longo da história podem fundamentar os alicerces para inovações contextualizadas adiante.

1.5.3. Considerações sobre a justiça espacial e a cidade justa

O conceito de justiça social surgiu no século XIX como uma construção moral e política como crítica às desigualdades sociais e econômicas e para a busca de mecanismos que promovam condições

para o desenvolvimento de toda a sociedade e proteções para os que se encontram em condições mais precárias e de maior vulnerabilidade.

Os mecanismos de justiça social na perspectiva liberal, a partir de incentivos ao mercado livre e proteção a iniciativas privadas, se materializariam, quando existem, em ações assistenciais focalizadas e restritas. Nas perspectivas socialdemocrata e socialista, os mecanismos decorrentes da ação estatal se dariam a partir intervenções mais abrangentes e redistributivas. É verdade que em relação a essas duas últimas perspectivas há enormes diferenças. A primeira, socialdemocrata, se concretizando no Estado de bem-estar social em economias capitalistas reguladas, com serviços públicos e de proteção à população, e a segunda, nas experiências do socialismo real ou de estado, com o controle integral de todas as esferas econômicas e sociais pelo Estado. Mas, para além das experiências históricas, é importante evidenciar que a dominância do ideário neoliberal nas últimas décadas tem intensificado as desigualdades e retraído as ações estatais de proteção social.

A justiça social, em sentido mais amplo, deveria considerar os princípios da igualdade proporcional tomando em conta as necessidades e capacidades de contribuição desiguais dos integrantes da sociedade, favorecendo uma divisão mais equilibrada de bens, serviços e riquezas e, também, compensações ou ações afirmativas decorrentes de discriminações sociais (raça, etnia, gênero, religião etc.).

As definições contemporâneas da justiça, segundo Connolly e Steil (2009, p. 3), tomam como referência as formulações elaboradas por filósofos políticos liberais, de John Locke, passando por Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill, até as contribuições mais recentes de John Rawls e Martha Nussbaum. Em destaque para o debate recente sobre justiça, estão as ideias no campo liberal de Rawls, em “A Theory of Justice” (1971), que preveem que todos têm o mesmo direito às liberdades básicas e que as desigualdades sociais e econômicas, quando necessário, devem ser distribuídas para beneficiar os menos favorecidos. Os indivíduos escolheriam um sistema de igualdade de oportunidades, alicerçado em instituições jurídicas e políticas que evitariam concentrações excessivas de propriedade e riqueza. A proposta de Rawls reconheceria, parcialmente, a condição-tendência do capitalismo em gerar desigualdades e exclusões, mas ficaria restrita a noções de direitos em uma economia de mercado.

No campo liberal, ainda, a abordagem das capacidades de Sen (1999) e desenvolvida por Nussbaum (2000) oferece um novo caminho. A ideia de justiça para Sen estaria relacionada à liberdade de cada pessoa procurar seus objetivos, condicionada por suas capacidades para o aproveitamento de oportunidades. As capacidades descrevem, para Nussbaum, o que as pessoas têm a oportunidade de realizar e não poderiam ser negociadas umas contra as outras.

Na perspectiva da economia política com relação à justiça são enfatizadas as desigualdades reproduzidas continuamente pelo modo de produção e acumulação capitalista. Para Connolly e Steil (2009, p. 5) um esforço é necessário nesse âmbito para analisar desenvolvimento desigual de forma mais abrangente, não se restringindo às questões de classe, contemplando as desigualdades referentes a raça, etnia, gênero, sexualidade e outras e apontando para as limitações de alternativas de justiça social redistributivas.

As propostas de justiça a partir de visões sobre equidade, liberdade e capacidades, na perspectiva liberal, ou das desigualdades relativas ao modo de produção no âmbito da economia política, não abordam as causas da injustiça relativas às desigualdades de poder nas relações sociais em suas diversas dimensões e muito menos as questões relacionadas ao espaço, como meio para gerar injustiças ou como expressão.

No entendimento de Marcuse et. al. (2009) as cidades vêm sendo caracterizadas pelas concentrações de desigualdade, exploração e insegurança, mas as alternativas apontadas tendem a estar relacionadas às promessas de oportunidade e liberdade no âmbito capitalista. De todo modo, a busca por justiça vem mobilizando pessoas e instituições por novas relações sociais e novos conceitos justiça, para além das condições e capacidades sociais e econômicas, incorporando a dimensão espacial, principalmente a partir da teoria urbana crítica.

No esforço de relacionar justiça e espaço, foi formulado o conceito de justiça espacial que vem servindo de suporte ao debate sobre o direito à cidade por envolver, como processo e resultado, a justiça e a distribuição equitativa no espaço de recursos socialmente produzidos e valorizados e as oportunidades de usá-los em oposição à urbanização capitalista, mercantilizada, desigual, excludente e injusta (SOJA, 2009). A explicitação da espacialidade da justiça e da injustiça em todas as escalas geográficas contribuiria, segundo Soja (2009), para a maior espacialização das formulações sobre democracia e direitos humanos, fortalecendo o debate, por exemplo, sobre o direito à cidade. Portanto, a justiça/injustiça espacial, como resultado e processo, refere-se a “uma maneira de encarar a justiça a partir de uma perspectiva espacial crítica”, a partir da ênfase nos aspectos espaciais ou geográficos da justiça e da injustiça (SOJA, 2009).

Para Soja (2009) o acúmulo de decisões de localização em uma economia capitalista tende a conduzir à redistribuição da renda real a favor dos ricos sobre os pobres. A injustiça redistributiva é agravada ainda por outro aspecto da injustiça espacial, referente à discriminação locacional e espacial, decorrente de preconceitos impostos a determinadas populações normalmente relacionadas a questões de classe, raça e gênero, o que alimenta estruturas espaciais duradouras de privilégio e vantagem.

Para Dikeç (2009, p. 80), a noção de justiça espacial é “uma crítica da exclusão, dominação e opressão sistemáticas”, visando “cultivar novas sensibilidades que animariam ações” para enfrentá-las. Para isso, seria necessária uma abordagem dialética reformulada que, em vez de se concentrar em formas fixas ou consequências distributivas, exploraria os processos dinâmicos das formações sociais, espaciais, econômicas e políticas para ver se operam de forma a produzir e reproduzir permanências dominantes que seriam consideradas injustas.

O espaço e os processos de espacialização têm grande importância na produção e reprodução das condições de dominação, com a injustiça se manifestando no ambiente construído, de modo mais visível, mas também, nos “fluxos, distribuições, redes e instituições” (DIKEÇ, 2009). A justiça espacial, no entendimento de Dikeç (2009, p. 85), pode fornecer um aparelho conceitual-normativo para orientar a produção real do espaço urbano e seu desenvolvimento discursivo e efetivação podem subsidiar políticas emancipadoras.

Entre as diversas expressões de injustiça espacial, é importante ressaltar duas mais relacionadas ao direito à cidade, aos direitos à obra e à apropriação, considerando as condições desiguais dos habitantes urbanos: as resultantes das relações entre localização e do acesso e distribuição desigual de bens e serviços materiais e imateriais na cidade, o que gera diferenciação e segregação socioespacial e discriminação territorial (FARIA, 2011, p. 7); e os processos de tomada de decisão sobre as cidades, cada mais concentrados por agentes com maior poder econômico e político interescolar.

Os segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade social¹³ e, entre estes, os discriminados por gênero, sexualidade, raça, etnia, religião, restrições políticas etc. têm mais dificuldades, de participar das decisões, de se apropriar da vida urbana de forma segura e estável e de serem reconhecidos e aceitos em suas diferenças. Parece, então, fazer sentido tentar identificar nas ações de resistência e insurgentes, as sementes de projetos que combinem justiça espacial a pretensões de emancipação social.

Outro conceito importante para o debate que envolve justiça e espaços, principalmente os urbanos, é o de cidade justa. Fainstein (2014, p. 7-8) propõe uma teoria da Cidade Justa (2010) como uma alternativa aos paradigmas de planejamento urbano a partir dos valores de equidade, diversidade e democracia, com prioridade para a primeira. Nessa proposta, para a equidade seriam

¹³ O conceito de vulnerabilidade social vem sendo abordado a partir de diversas perspectivas, mas de forma geral, tem contribuído para abranger condições sociais e econômicas para além da privação monetária, relacionando aos seus contextos sociais e a condições de inclusão, integração e proteção social.

considerados padrões de distribuição de renda, benefícios para cidadãos de baixa renda, baixas tarifas de transporte entre outros; em relação à democracia, esta estaria baseada em consultas amplas sobre desenvolvimento urbano; e para a diversidade haveria a necessidade de populações misturadas e espaços públicos. A preocupação específica de Fainstein é com as decisões de planejamento e redesenvolvimento urbanos a partir de uma investigação dos casos de Nova York, Londres e Amsterdã, com esta última cidade sendo considerada a mais equitativa e democrática das três. A intenção final da proposta foi especificar políticas que beneficiem grupos sociais relativamente desfavorecidos, por renda ou marginalidade (FAINSTEIN, 2014, p. 8). Fainstein ressalta ainda que mudanças estruturais não estão ao alcance dos governos municipais, mas estes podem por meio de políticas locais de moradia, transporte e recreação afetar diferentemente a qualidade de vida das pessoas e contribuir a partir da cidade justa mudar a retórica em torno da política urbana com foco na competitividade (FAINSTEIN, 2014, p. 9).

Entre diversas críticas sobre a teoria da Cidade Justa, Connolly e Steil, (2009, p. 6-7) apontam que esta perspectiva está condicionada por uma visão determinista física da vida social urbana, rearticulando as conexões políticas e morais entre habitação, provisão social e justiça social. Para Novy e Mayer (2009, p. 104) a teoria de Fainstein refere-se à análise da possibilidade de alcançar uma melhor qualidade da vida humana no contexto de uma economia política capitalista global e não sobre transformar o mundo em que vivemos, correndo o risco de servir como uma agenda e, ao mesmo tempo, uma barreira. Harvey e Potter (2009, p. 46) consideram que a concepção de Fainstein da cidade justa delimita seu alcance dentro do regime capitalista, sendo limitada “a mitigar os piores resultados na margem de um sistema injusto” evitando a necessidade de conflitos para remodelação do contexto social concreto.

No entendimento de Marcuse (2009, p. 95), a introdução da justiça como critério para o planejamento ou ação pública deve ir além de instâncias individuais de injustiça para desafiar os fatores estruturais que influenciam a existência e a distribuição do poder na sociedade. Para ele, o foco da cidade justa de Fainstein está na justiça distributiva, com as estruturas, leis e instituições já existentes, sem a pretensão de transformações estruturais. Em outra obra, Marcuse afirma que o direito à cidade significa “mais do que uma simples partilha da cidade existente”, mas a criação de uma cidade diferente, além da redistribuição do existente, a partir do “cumprimento dos outros valores que tornaram a vida humana digna de ser vivida” (MARCUSE, 2009 c, p. 241-242). Para ele, o planejamento da justiça deve examinar as relações de poder que produzem as injustiças nas cidades, “o papel do mercado e a forma como os detentores de poder dominam o estado”, tomando em conta que os arranjos estruturais são determinados em níveis mais altos, nacionais e globais. As regras justas, segundo Marcuse (2009 b, p. 101-102), deveriam contribuir para mudar esses arranjos, lidando com a propriedade, o controle e o uso dos bens comuns.

A tríade justiça espacial, direito à cidade e direito à diferença fornece, na compreensão de Dikeç (2009, p. 80-81), um aparelho conceitual para uma "Ética da solidariedade política" como proposta por Harvey (1996, p. 360) e, também, implicaria que as formas de práticas moralmente defensáveis fossem negociadas societariamente, em vez de serem manipuladas por grupos dominantes.

No âmbito do reconhecimento das diferenças, Yiftachel (2009, p.121) crê que o direito à cidade pode se constituir em um possível princípio orientador para a combinação de reconhecimento e justiça espacial. Porém, ele ressalta o reconhecimento como um elemento não necessariamente positivo, mas como "processo sociopolítico multifacetado, variando entre afirmação positiva, marginalização da indiferença e hostilidade exclusiva"¹⁴ (YIFTACHEL, 2009, p.120). Yiftachel (2009, p. 124) menciona, ainda, que as elites dominantes, "cujo privilégio se baseia em sua identidade, classe e localização", têm utilizado a cidade contemporânea para a expansão de sua posição material ou de poder; exploração de mão-de-obra e / ou recursos; e a segregação e construção de diferenças hierárquicas nas cidades. Yiftachel cita alguns tipos de reconhecimento discriminatório, a partir de seus estudos em Israel, o "colonialismo urbano", "apartheid urbano rastejante" e a formação de espaços "cinzentos" (2009, p. 120-121).

Parte predominante do reconhecimento histórico dos assentamentos precários e das práticas de seus moradores no Brasil, tomando como referências os conceitos de Yiftachel, esteve relacionada à indiferença e ao reconhecimento hostil, que implicam em injustiças socioespaciais. Em realidade, é preciso ressaltar que a indiferença serviu para que os moradores desses assentamentos não tivessem acesso a serviços e oportunidades urbanas, mas, ao mesmo tempo, pudessem continuar nas cidades.

Apontar para a justiça espacial, ou justiça socioespacial, como horizonte, requer, portanto, o anseio por mudanças estruturais em uma perspectiva radical-transformadora, mas sem desprezar algumas ações urgentes relacionadas ao reconhecimento das diferenças e às oportunidades de ampliação da democracia para a garantia, em médio prazo, de condições fundamentais de reprodução social dos oprimidos-privados.

¹⁴ Na formulação de Yiftachel, o reconhecimento afirmativo consideraria a identidade de um grupo e de suas necessidades e aspirações culturais e materiais, com a alocação de uma parcela justa de poder e recursos; a indiferença implicaria no não reconhecimento da identidade do grupo e de suas necessidades e demandas específicas; e o reconhecimento hostil resultaria no enquadramento das demandas de um grupo em imagens negativas contrapostas à percepção dominante de uma boa cidade (YIFTACHEL, 2009, p. 126).

1.6 DA TEORIA URBANA CRÍTICA AOS HORIZONTES RADICAIS, ARTICULANDO APONTAMENTOS PELO DIREITO À CIDADE

No contexto de dominância do ideário neoliberal e de urbanização generalizada impulsionada pela financeirização e mercantilização das diversas esferas sociais e espaciais, a teoria urbana crítica tem se tornado um referencial importante para as análises dos processos de reestruturação urbana, de despossessão massiva e de exclusão contemporâneas. Algumas questões apontadas por reflexões a partir da teoria e dos estudos urbanos críticos ganham importância para a Tese: (i) a realimentação contínua entre o referencial conceitual utilizado e os contextos empíricos estudados; (ii) a necessidade de análises críticas sobre a produção e reprodução das/nas cidades no contexto capitalista, considerando os processos de acumulação e mercantilização e as formas de exclusão, injustiça e desigualdade decorrentes, sem perder de vista os horizontes e perspectivas radicais; e (iii) a identificação contextual dos potenciais agentes e de práticas insurgentes pelo direito à cidade, considerando os segmentos insatisfeitos com o capitalismo e com todas as formas de opressão e exploração contemporâneas.

O principal conceito, no âmbito da teoria urbana crítica, o direito à cidade, refere-se a um horizonte para a reapropriação da vida urbana e um apelo à reconstrução (reinvenção) das relações entre a sociedade e a cidade (espaço) em uma perspectiva radical-transformadora. Este slogan tem animado diversos movimentos em oposição à urbanização mercantilizada. Alguns têm, em uma perspectiva reformista-inclusiva, reivindicado o acesso à cidade de forma justa, democrática, segura e sustentável, com ênfase no campo institucional. Outros têm proposto e experimentado outras formas de apropriação do espaço e de construir relações socioespaciais, tendo por horizontes, os bens comuns, a autogestão e a justiça espacial entre outros. Mas, os desafios quanto à articulação mais ampla entre movimentos e as abrangências socioespaciais de suas alternativas se mantêm.

Em oposição ao direito à cidade tem-se as perspectivas neoliberal-mercantilizadora e a conservadora-discriminatória que tentam, por vezes, se reapropriar do conceito ou confrontá-lo diretamente. As manipulações ideológicas que apontam como caminho único a perspectiva neoliberal para regular as relações sociais vêm desconsiderando até as abordagens referentes às capacidades e compensações, assimiláveis no âmbito liberal. Por outro lado, o contexto de subcidadania no Brasil, dificulta o reconhecimento das injustiças e das alternativas socioespaciais pela sociedade e até pelos próprios oprimidos-privados. Tais questões são referências para a Tese, tomando em conta que os contextos empíricos estudados, os assentamentos precários do tipo favela no Brasil, em especial os situados no Recife como ZEIS no Recife, reconhecidos como expressões históricas de injustiças e desigualdades socioespaciais e da subcidadania, mas que tiveram a partir

deles, em determinados períodos de suas trajetórias, movimentos críticos e práticas de resistência de oprimidos e de insatisfeitos às formas de urbanização desigual e excludente.

O direito à cidade pode se tornar um horizonte para reestruturação dos assentamentos precários, a partir dos oprimidos-privados, como agentes críticos e de transformação, com a solidariedade e apoio dos insatisfeitos, todos impactados pela urbanização excludente e alienante. Nesses espaços, é importante registrar, são acentuadas outras discriminações e formas de opressão, a depender dos processos históricos de cada lugar, relacionadas à raça, etnia, religião, sexualidade, cultura etc. A urbanização desigual é fundada e ao mesmo tempo perpetuadora das injustiças espaciais. A superação dessas injustiças requer seu reconhecimento e transformações estruturais em todas as formas de dominação, discriminação e exclusão.

Nos processos de estruturação dos assentamentos precários, considerando as relações entre valores de uso e de troca, é possível inferir que a maior parte de ocupações foi realizada como uma apropriação pelo valor de uso. Em determinadas situações, foram formados comuns frutos de apropriações coletivas de vizinhança e de grupos identitários. O quanto essas experiências foram reconhecidas por seus habitantes e produtores e quanto foram integradas a outros comuns nas cidades são questões fundamentais para o direito à cidade. Contudo, com o tempo e na maior parte desses assentamentos, essa produção vem sendo, mais intensivamente, condicionada por interesses e processos mercantilizadores.

No contexto contemporâneo, a financeirização tem ampliado as capacidades de agentes financeiros e imobiliários para mercantilização generalizada dos espaços, tornando os assentamentos precários e seus ocupantes ainda mais vulneráveis às reestruturações urbanas. Em contraposição a esses processos, adquirem relevância os instrumentos de regulação urbanística inclusiva, como as ZEIS, que inibem os interesses dos agentes imobiliários sobre os assentamentos, mas que não são suficientes se não estiverem sustentados politicamente pelos oprimidos-privados e não fizerem parte de estratégias amplas para mudanças quanto à produção desigual do espaço.

Para além das possibilidades institucionais, a participação dos habitantes de assentamentos precários nas decisões sobre a cidade, como direito à obra, depende do reconhecimento das formas de apropriação e da inserção destes nas cidades e o reconhecimento do direito à apropriação depende das possibilidades desses segmentos em participar das decisões sobre a produção dos espaços urbanos. É verdade que as oportunidades de participação institucional mais plural estão rareando, substituídas por processos de governança corporativa restritos, porém vários movimentos vêm propondo novos experimentos participativos, não institucionais, em bairros e assentamentos, que apontam para um horizonte autogestionário e emancipatório, para disputar as decisões sobre a produção do espaço nas cidades.

CAPÍTULO 2 - AÇÕES CONTRA-HEGEMÔNICAS E PELO DIREITO À CIDADE

No presente capítulo foram apresentadas algumas visões, formulações e experiências contra-hegemônicas, por direitos nas cidades e pelo direito à cidade, que envolvem ações diretas e institucionais, por meio de revisão bibliográfica e por entrevistas com ativistas pela reforma urbana. Sem a pretensão de debater as diversas referências que vêm ancorando essas ações, nem a extensão dessas quanto aos resultados, a proposta foi de proporcionar um panorama das ações recuperadas e vislumbrar quais as questões e formulações podem ser úteis para verificar as condições, contradições e possibilidades das ações diretas e institucionais pela urbanização, regularização e integração de assentamentos precários no Brasil, quanto às concepções de direito à cidade.

2.1 AÇÕES PELO E EM CONTRÁRIAS AO DIREITO À CIDADE

As ações resultam de necessidades, naturais ou criadas que conduzem os homens a agir (SANTOS, 2006, p. 53). Para Giddens (1978, p. 80), uma ação se daria como um conjunto de atos, constituindo-se como uma corrente de intervenções causais reais em um processo contínuo de acontecimentos. No entendimento dele, em outra obra (GIDDENS, 1989, p. 11), a ação depende da capacidade do indivíduo de “criar uma diferença” em relação ao estado de coisas (1989, p. 7).

Sobre a natureza das ações, se diretas ou institucionais, foram tomadas como referências as definições propostas por Souza (2012). Para ele, a ação direta designaria as práticas de luta que são conduzidas sem vínculo institucional ou econômico imediato com canais e instâncias estatais; e a ação institucional se daria a partir do uso de canais, instâncias e recursos estatais, tais como conselhos gestores, orçamentos participativos ou fundos públicos.

Para o âmbito institucional, Souza acrescenta que, apesar do Estado se constituir em uma instância de poder heterônoma, não é possível para os movimentos emancipatórios ignorá-lo. Portanto, resguardada a independência dos movimentos em relação ao Estado, são fundamentais as disputas e as ações institucionais com vistas a complementar as ações diretas, mas de maneira subordinada. A partir das arenas institucionais, há oportunidades não desprezíveis de aprendizados para fomentar análises críticas sobre o próprio funcionamento das estruturas burocrático-administrativas, as formas de atuação de agentes estatais e, também, de outros agentes, representantes de diversos segmentos da sociedade que participam desses canais, incluindo, os que, estruturalmente, são reconhecidos como setores dominantes. Obviamente, que as disputas principais não se dão nessas esferas, mas há também reflexos nelas.

As ações diretas e institucionais são desenvolvidas, obviamente, também, em campos liberais e conservadores, por diversos agentes. Com relação ao desenvolvimento urbano, mais especificamente para a urbanização e regularização de assentamentos precários, a maior parte das ações efetivas no campo material é estatal-governamental, sob a influência de setores dominantes na produção do espaço.

Entre as ações diretas realizadas pela sociedade civil, de movimentos, coletivos, articulações, redes etc., mais comprometida na defesa de direitos e no enfrentamento da desigualdades e injustiças sociais e espaciais, nos campos reformista ou radical, seria possível destacar: (i) as ocupações, protestos e manifestações, algumas contra-hegemônicas por causas amplas, sistêmicas, (anticapitalistas, contra a financeirização, pela democracia etc.), por igualdades, justiça e contra discriminações diversas (de gênero, raça, etnia, religião etc.) e outras mais relacionadas aos processos de urbanização desigual, relativas ao direito de apropriação e uso de espaços e contra remoções, execuções de hipotecas, gentrificação, segregação etc.; (ii) as ações de incidência política (articulações, protestos, manifestações, campanhas etc.) pelo reconhecimento e inscrição do direito à cidade em pactos e tratados internacionais e por políticas e leis nacionais e locais inclusivas; por gestões e governanças mais democráticas das cidades, entre outras formas; e (iii) as experiências e iniciativas alternativas de autogestão de territórios e empreendimentos, com abordagens contra-hegemônicas, pelo direito à cidade, pelos comuns, pelo bem viver etc.

Para as ações institucionais da sociedade civil, dois tipos merecem atenção: (i) a participação em instâncias de gestão democrática para o acompanhamento e deliberações referentes a políticas, programas, projetos e leis; (ii) a proposição de projetos de lei populares, de ações judiciais pela exigibilidade de direitos etc., a partir da articulação de entidades da sociedade civil organizada que participam de instâncias oficiais de gestão democrática. Porém, esses tipos de ação, normalmente, se dão a partir de conflitos com as ações de segmentos e agentes liberais e conservadores.

As ações da sociedade civil por direitos e transformações, obviamente, se dão em contextos onde estão sendo realizadas outras ações diretas e institucionais. Em relação à produção do espaço, considerando os limites e possibilidades quanto ao direito à cidade, foram destacadas nessa Tese, as atuações do Estado e do Setor Imobiliário, para a manutenção do *status quo*. O Estado, nesse âmbito, atua nos campos da regulação, que resulta em normas, lei e ações de controle, e/ou da intervenção, com ações e obras, expressando as condições e contradições sociais estruturais e conjunturais e a influência dos jogos de forças de outros agentes na produção do espaço em cada contexto. O Setor Imobiliário visará sempre a transformação do espaço para obter lucro e extrair renda a partir de: (i) ações diretas de intervenção espacial, da produção de bens imóveis até reestruturações urbanas mais amplas; e de (ii) ações de incidência e lobby em torno das regras que

regulam a produção do espaço sejam favoráveis a empreendimentos e a transformações espaciais pretendidas, ampliando lucros e rendas.

Vale ressaltar que, as ações dos vários segmentos estão condicionadas pelas estruturas macrossociais, pelas relações de produção e ideários societários prevalentes. No contexto global, a perspectiva neoliberal-mercantilizadora é hegemônica e para o Brasil, ainda seria importante considerar as perspectivas conservadora-discriminatória e as práticas particularistas que reforçam desigualdades e discriminações históricas.

Como ponto de partida para as análises relativas às ações da sociedade civil, foram consideradas as dimensões do direito à cidade propostas por Lefebvre (2001), da participação e da apropriação pelo uso. Essas dimensões refletem condições e interesses distintos dos agentes que desenvolvem ações por eles. Alguns poderão ser mediados, ainda no âmbito da produção do espaço capitalista. Mas numa perspectiva radical de transformações estruturais da realidade, as mediações serão sempre insuficientes. As ações diretas e institucionais da sociedade civil só significarão um avanço na direção da tomada de decisões abrangente sobre a produção dos espaços nas cidades se tiverem um horizonte de transformação radical da sociedade e do espaço.

2.1.1. Para as análises sobre a participação social pelo direito à cidade

As ações diretas e institucionais pelo direito à cidade são formas de tentar gerar diretamente ou de participar de decisões relativas às visões, concepções e ações que irão prevalecer nos rumos do desenvolvimento das cidades. Examinar os possíveis tipos de participação e suas condições são úteis para a reflexão sobre as ações, principalmente as institucionais, no âmbito do desenvolvimento urbano e que trazem implicações para o direito à cidade.

Com o intuito de poder aferir o grau de controle sobre as decisões dos participantes de uma organização ou de um processo, Bordenave (1994, p. 31-33) propôs os seguintes graus de participação: (i) a informação, quando agentes dominantes informam aos participantes sobre as decisões já tomadas; (ii) a consulta facultativa, quando dirigentes definem quando e se querem consultar os participantes para críticas, sugestões ou dados para algum problema; (iii) a consulta obrigatória, ocorre quando os subordinados devem ser consultados em determinadas ocasiões, porém a decisão final continua com os dirigentes; (iv) a elaboração/recomendação, que se refere às situações em que os subordinados-participantes podem elaborar propostas e recomendar medidas que os dirigentes podem aceitar ou rejeitar, apresentando justificativas para o posicionamento; (v) a cogestão, processo no qual a gestão da organização ou processo é compartilhada por meio de mecanismos de co-decisão e colegialidade; (vi) a delegação, diz

respeito às ocasiões em que os participantes recebem poderes para decisões em determinados campos ou jurisdições; e (vii) a autogestão, situação na qual os participantes de uma organização ou processo definem seus objetivos, os meios e estabelecem as formas de controle, sem interferência de agentes externos, desaparecendo as diferenças entre dirigentes e subordinados.

Souza (2010 a, p. 203-205) também propôs escalas de participação popular relacionada às políticas públicas que, também, são úteis à reflexão sobre os graus de participação: (i) a coerção, relacionada a situações em que a força estatal é exercida diretamente, como as remoções em favelas; (ii) a manipulação, que corresponderia a situações nas quais a população envolvida é induzida a aceitar uma intervenção mediante mecanismos como propaganda; (iii) a informação, refere-se às situações em que o Estado disponibiliza informações sobre as intervenções planejadas menos ou mais completas, menos ou mais “ideologizadas”, a depender da cultura, política e grau de transparência do jogo político; (iv) a consulta, quando a população é consultada, mas sem garantia de que as opiniões da população serão incorporadas; (v) a cooptação, seria uma forma de integração de indivíduos ou dos segmentos mais ativos a cargos (espaços) na administração governamental desde que haja adesão aos interesses desta; (vi) a parceria, primeiro grau de participação autêntica, quando a sociedade civil colabora em um ambiente de diálogo e transparência para a implementação de uma política pública ou uma intervenção; (vii) a delegação de poder, seria a situação em que o Estado abdica de algumas atribuições em favor da sociedade civil; (viii) a autogestão, consistiria em um processo de implementação de políticas e intervenções de modo auto gestor, sem a presença de uma instância de poder acima da sociedade (Estado).

No binômio sistema capitalista e democracia representativa para Souza (2010 a), o máximo alcançável é a delegação de poder. Ele ressalta, ainda, que experiências autogestionárias marginais podem ocorrer nas bordas do sistema heterônomo, com durações e impactos variáveis. Somente as categorias superiores, parceira, delegação e autogestão, para Souza (2002, p. 205), corresponderiam a marcos políticos-institucionais em que há a possibilidade de que as soluções de planejamento e gestão possam ser caracterizadas como fortemente democráticas.

As duas propostas de Bordenave e Souza relativas a graus de participação são referências interessantes para as análises propostas na presente Tese, considerando que parte das ações pela urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários do tipo favela, principalmente as institucionais, estiveram relacionadas, em graus variados, a processos participativos. A proposta de Bordenave parece relacionar, de forma mais evidente, processos de mesma natureza relacionados, diretamente, à participação. Já a proposta de Souza traz algumas possibilidades que não representariam exatamente um processo de participação, como a coerção, a manipulação e a cooptação, mais relacionadas às relações de poder.

A questão, considerando o direito à cidade e a Tese, estaria relacionada à distância destes processos às decisões que implicam na produção do espaço da cidade de modo mais abrangente. Outro aspecto importante é que só seriam válidos para uma perspectiva reformista-inclusiva os graus superiores de participação, a cogestão ou de delegação para a formação de políticas e definição de objetivos e estratégias. Para a perspectiva radical-transformadora, apenas a autogestão generalizada na produção do espaço serviria, como de apropriação-produção desalienada da cidade.

Para as análises realizadas na Tese, foram considerados quatro graus de participação: (i) informação: quando integrantes da sociedade civil envolvidos (moradores de assentamentos precários, por exemplo) são apenas informados sobre planos, projetos, ações e intervenções, com alcances variados, antes de serem executados, durante a realização ou quando concluídos; (ii) consulta e recomendação: quando os participantes da sociedade civil são consultados e podem propor ações, medidas e recomendações a planos, projetos, ações e intervenções, podendo ter abrangências diversas, especialmente no início e no desenvolvimento destes, mas podendo ocorrer para avaliação de resultados e propostas de ajustes, correções e compensações; (iii) cogestão, delegação e/ou parceria: quando a gestão do processo e das decisões sobre planos, projetos, ações e intervenções é compartilhada com os participantes da sociedade civil, podendo, em alguns momentos, haver também a delegação para os integrantes da sociedade de decisões e ações específicas; (iv) autogestão, seria um sistema de organização ou um processo em que os participantes tomam as decisões diretamente. A autogestão, vale ressaltar, é proposta mais como um horizonte para nortear ações, como já apresentado nessa Tese.

Em relação assentamentos precários, a maior parte das experiências relacionadas à urbanização e regularização acabou se realizando em graus mais baixos de participação. De todo modo, parte destas experiências, mesmo distantes da autogestão, contribuíram para a geração de novos mecanismos e institucionalidades, além de ampliar as possibilidades de participação de segmentos que antes nunca tinham tomado parte de qualquer processo próximo das decisões sobre seus assentamentos e sobre a cidade. O que, de algum modo, poderia potencializar visões críticas sobre as realidades de desigualdades nas cidades e, talvez, gerar sementes para sua transformação.

2.1.2. Sobre o direito à apropriação espacial

No que concerne a outro pilar do direito à cidade, o direito à apropriação pelo uso, algumas questões já foram levantadas na seção que tratou da produção do espaço, também, nas questões referentes aos bens comuns, mas é importante deixar evidente o que foi priorizado nas análises sobre as condições, contradições e possibilidades das ações diretas e institucionais pela

urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, ocupados por segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade, no Brasil, em relação às concepções de direito à cidade.

Se a produção do espaço se refere à produção de estruturas materiais e simbólicos, de usos, apropriações, domínios, organizações e transformações do espaço, e de relações socioespaciais, o direito à apropriação diz respeito ao direito dos habitantes de acessar, ocupar, usar e determinar o que e como é produzido e participar da produção, sem visar a troca mercantil, mas para o estabelecimento de espaços e relações sociais.

Purcell (2002) lembra que Lefebvre imaginava a apropriação não apenas como o direito de ocupar o espaço urbano já produzido, mas também o direito de produzir o espaço, com prioridade para o valor de uso, o que se constituiria em um desafio direto às relações sociais do capitalismo levando em conta que, nos últimos dois séculos, a valorização do espaço tem sido uma estratégia central de acumulação e que os direitos de propriedade conferiram aos capitalistas amplas possibilidades de maximização do valor de troca (PURCELL, 2002, p. 103).

A questão é que o interesse pelo valor de troca, a partir das propriedades de parcelas dos espaços urbanos (bens imóveis), ultrapassa as linhas de classes e perpassa diversos segmentos e grupos sociais. Isso ocorrendo, também, em função da difusão dos valores capitalísticos e dissimulações, com a propriedade privada da terra constituindo-se em uma das condições fundamentais para o reconhecimento social e ascensão econômica. Carlos (2011) ressalta que a apropriação do espaço como prática espacial individual se expressa em sua plenitude no ato de habitar, e no âmbito coletivo, se concretiza na realização da sociedade. Em diversas situações, a predominância da primeira dimensão, contaminada por perspectivas mercantilizadoras, sobre a segunda, fragmenta a sociedade e dificulta o reconhecimento da cidade como produção social e bem comum. Ademais, as alternativas radicais requerem esforços demasiados dos indivíduos.

O direito à apropriação pelo uso está relacionado, portanto, a contradições e conflitos da produção espacial: espaço social vs. espaço abstrato; valor de uso vs. valor de troca; produção social vs. apropriação privada, em defesa das primeiras perspectivas-valores para além das questões de classe, considerando outras dimensões, de gênero, raça etc. Para as análises sobre as apropriações pelo uso, duas perspectivas relativas ao direito à cidade, já colocadas anteriormente, se ressaltam: a radical-transformadora e a reformista-inclusiva, sem ignorar as perspectivas em oposição, neoliberal-mercantilizadora e a conservadora-discriminatória.

Algumas questões-dimensões merecem atenção para as análises sobre as condições de apropriação dos moradores de assentamentos precários de seus espaços de habitat e, também, quanto às cidades: (i) a inserção urbana (permanecer, acessar e integrar-se), considerando a

situação-localização dos assentamentos e as condições de acesso a bens, serviços, a meios de transporte e deslocamento, a equipamentos urbanos, a áreas dinâmicas nos âmbitos econômico, social e cultural etc. e de integração à cidade; (ii) a adequação e segurança urbanística, fundiária e ambiental (estar / viver em condições adequadas e permanecer sem risco), a partir das condições da qualidade dos espaços públicos e do habitat, levando em conta as qualidades físico-ambientais, infraestruturais, de construtibilidade, de salubridade, de adequação cultural etc. e tomando em conta a possibilidade de permanecer na cidade sem riscos e ameaças considerando as relações entre as condições das pessoas (sociais, econômicas, culturais etc.) e as condições de segurança ambientais, jurídicas (da posse e de permanência), sócio-políticas, urbanísticas etc. Essas condições foram e vêm sendo autopromovidas pelos habitantes dos assentamentos e, a depender de cada assentamento e grau de consolidação-regularização, também, por meio de ações estatais e até de entidades privadas. O quanto estas condições-dimensões estão sendo trabalhadas para contribuir a transformações nas formas atuais e desiguais de produção do espaço é que fará a distinção de suas naturezas, se próximas de visões conservadoras, mercantilizadoras-privatistas e excludentes ou de perspectivas reformistas-inclusivas e radicais-transformadoras.

Quando são colocados alguns conceitos para as análises sobre o direito à cidade, não há a pretensão em propor categorias indiscutíveis. São apenas mais algumas referências para as reflexões ao redor e para um conceito que sempre estará em construção e, também, em disputa. Outra dimensão importante seria a que considerasse o compartilhamento e a autogestão coletiva dos espaços, como formas de 'comunalização do habitat', considerando a produção ou existência de espaços, recursos, bens e / ou serviços comuns decorrentes de relações de vizinhança, grupos identitários, associações culturais, desportivas, religiosas etc. Essa dimensão exige estudos e análises multidisciplinares.

É verdade que quem propõe o reconhecimento institucional do direito à cidade como direito humano, terá que, de algum modo, propor definições e parâmetros básicos, que expressem fundamentos compartilháveis e pactuáveis, considerando a diversidade das realidades. Isso, de algum modo, vem sendo realizado mediante diversas cartas pelo direito à cidade que vêm tentando atenuar os efeitos do neoliberalismo e as várias formas de discriminação e opressão.

2.2 RESISTÊNCIAS, MANIFESTAÇÕES E INSURGÊNCIAS CONTRA-HEGEMÔNICAS NAS CIDADES E PELO DIREITO À CIDADE

Diversas manifestações, protestos e rebeliões vêm ocorrendo, principalmente a partir dos anos 1980, em diferentes partes do mundo, em oposição ao neoliberalismo, à globalização e à

financeirização como ocorreu em Seattle, em 1999, e, também, reivindicações pela democratização de sistemas de governos, pela justiça global e contra os efeitos da urbanização desigual. São diversos sentidos e expressões em protestos e movimentos, "Ocupas", "Indignados" etc., até aglutinações como o Fórum Social Mundial, buscando apontar para alternativas para uma outra globalização, alternativa, fundada na autonomia e diferenciação cultural e em uma política anti-mercantilização, como acentua HARVEY (2014, p. 204-205).

Mayer (2012) identifica quatro fases de mobilização urbana desde a década de 1960: (i) a oposição politizada da década de 1970 no contexto de crise do fordismo, que se expressou na Europa por meio de movimentos de estudantes e migrantes e nos EUA pelos mais excluídos, principalmente afro-americanos. O foco desses movimentos foi a "esfera reprodutiva" e o "consumo coletivo", como também por mais participação na tomada de decisão, além da experimentação de projetos alternativos; (ii) as reações às políticas de austeridade e ao neoliberalismo na década de 1980, com o movimento urbano se tornando mais fragmentado abrangendo uma variedade de temas, incluindo movimentos de classe média de preservação de seus bairros até grupos com demandas reacionárias ou xenófobas; (iii) os protestos dos anos 1990 em relação aos programas governamentais de desenvolvimento econômico local por meio de parcerias público-privadas em regeneração urbana para transformá-los em ativos de localização, que levaram às lutas antigentrificação em Nova York, Paris, Amsterdã, Berlim e mobilizações locais similares do movimento antiglobalização; e (iv) a partir dos anos 2000, mobilizações contra a integração dos mercados financeiros e imobiliários, a mercantilização generalizada e a precarização do trabalho e por justiça social e ambiental.

Os movimentos assumiram uma dimensão global exigindo a democratização de instituições multilaterais e a defesa de serviços públicos e instituições em suas cidades. A defesa de serviços públicos em meio a décadas de neoliberalismo privatizante implica em defender o acesso mais amplo e condições adequadas de apropriação e, também, nas possibilidades de interferir nas decisões sobre a urbanização.

Zizek (2013, p. 104) indica que a expansão do reino do mercado combinada ao enclausuramento do espaço público, à diminuição de serviços públicos e, ainda, ao aumento do autoritarismo do poder político, têm unificado os protestos por todo mundo, que têm apresentado várias demandas: pela democracia e contra regimes autoritários; contra o racismo e o sexismo, contra o ódio a imigrantes e refugiados; pelo estado de bem-estar social contra o neoliberalismo (ZIZEK, 2013, p. 105-106). Na mesma direção, Holston (2016, p. 192) registra protestos contra a concentração de poder nas corporações globais, regimes autoritários e ditatoriais em diversos países na África

(Tunísia, Egito e Líbia), na Europa (Espanha, Grécia, França, Inglaterra, Portugal, Islândia entre outros), na América (EUA, Chile, Brasil, Venezuela, Argentina), na Ásia (Camboja e Hong Kong).

Purcell (2002, p. 99) já ressaltava que, no início dos anos 2000, ativistas em Seattle, Washington DC, Montreal, Porto Alegre e outros lugares, no contexto de reestruturação global neoliberal, protestavam quanto à transferência do poder de decisão dos “cidadãos e seus governos eleitos para corporações transnacionais e organizações transnacionais não eleitas”. Em sua visão, a exclusão das pessoas das decisões estaria implicando, por consequência, na ampliação do espaço para formas autoritárias de governança, com as decisões concentradas nas mãos de poucos acionistas das corporações, o que colocaria a democracia em risco.

Em referência ao conteúdo das novas rebeliões, Holston (2016, p. 200-201) questiona se seriam protestos ou movimentos insurgentes, considerando os primeiros como exigência para que o sistema político produza mudanças e os segundos como aqueles que propõem que o Estado aceite a legitimidade dos direitos desenvolvidos a partir das lutas no processo de produção da cidade. Pela diversidade de ações e de contextos onde ocorreram, é possível considerar que tiveram vários fundamentos e objetivos.

Zizek (2013) alerta sobre duas armadilhas a serem evitadas pelos movimentos: o falso radicalismo, pois é a abolição do capitalismo o que importa; e o falso gradualismo, quando o socialismo é colocado de lado por uma democracia básica. As diferenças entre a realização de ações diretas e institucionais reformistas-inclusivas graduais, mas restritas nas aspirações, de ações táticas norteadas por uma perspectiva radical-transformadora, por vezes, são tênues em meio a processos complexos. Um caminho mais promissor, indicado por Zizek, seria exigir coerência e consistência em pontos estrategicamente selecionados nos quais o sistema não consegue se manter coerente para pressioná-lo integralmente; ou seja, “insistir em uma determinada demanda” para perturbar “o cerne da morfologia hegemônica”. Todavia, o risco aqui pode ser a limitação da demanda e o distanciamento a um horizonte de transformações.

Em relação aos efeitos da crise global de 2008, Brenner (2012 b) assinala que esta, além de estar enraizada na estrutura econômica, também tinha se estendido a “formas de governança, regulação e consciência política” sob o manto do neoliberalismo. Para agravar a situação, os governos das nações ocidentais gastaram expressivos recursos para socorrer o setor financeiro, em detrimento de investimentos no setor social, o que contribuiu para fortalecer as causas dos movimentos urbanos (MAYER, 2012). Esses movimentos, além das novas formas de articulação, apresentam como característica, o desatrelamento das estruturas partidárias e sindicais.

É possível que essas estruturas partidárias e sindicais não possam mais responder às demandas contemporâneas por transformações, mas isso não significa que novas formas institucionais não devam ser imaginadas pelo pensamento radical, principalmente para o estabelecimento de relações entre os modos de cogestão e de autogestão, com o desafio de articular as formas de gestão em diversas escalas.

Os movimentos dos Ocupa (Occupy), a partir da segunda década dos anos 2000, usaram uma expressão mais evidente contra a financeirização neoliberal e seus efeitos, tomando como palco os espaços públicos de várias cidades: na praça Syntagma em Atenas, na praça Puerta del Sol em Madri, no entorno da Catedral St Paul's em Londres, no parque Zuccotti, próximo ao complexo financeiro de Wall Street em Nova York. De alguma forma, esses protestos parecem vislumbrar uma fase radicalmente diferente da luta anticapitalista (HARVEY, 2014, p. 215-216), mesmo sem clareza quanto às suas definições políticas, continuidade, abrangências e possibilidades de articulações.

A respeito da ascendência do mercado financeiro sobre diversos poderes públicos, Harvey (2012, p. 58) faz menção ao “Partido de Wall Street”, considerando que essa dominância acarreta em decisões que lhes são favoráveis em várias esferas: “eleitoral, trabalhista, ambiental e comercial”. Essa prevalência, segundo Harvey, tem por objetivo consolidar para seus integrantes o privilégio de acumular riqueza sem fim, o domínio direto ou indireto da terra (recursos e potencialidades produtivas) e, também, o controle sobre “o trabalho e as potencialidades criativas de todos”. Além, da dominação de diversas esferas, o mercado financeiro contribui para a percepção de que o Estado não consegue ter um papel de apoio para melhorar a vida cotidiana ou para o futuro das pessoas, pelo contrário, é colocado como obstáculo. Para acentuar essa percepção, são mobilizadas opiniões de especialistas e da mídia favoráveis ao mercado e contrárias ao Estado (HARVEY, 2012, p. 59-60).

Com relação ao movimento Occupy Wall Street, um poderoso slogan político foi utilizado: “Nós somos os 99%”, que se refere à concentração de riqueza e poder nos 1% mais ricos da sociedade dos Estados Unidos e, também, aos impactos nas vidas da maioria da população decorrente dessas desigualdades. No entendimento de Harvey (2012, p. 61-62) o movimento Occupy deveria alcançar “todos os alienados, insatisfeitos e descontentes” que reconhecem que o Partido de Wall Street não é apenas “bárbaro, antiético e moralmente errado, mas também está falido”. Se não falido, já que governos sempre socorrerão o setor financeiro com recursos da sociedade, pelo menos insustentável econômica e moralmente.

Na opinião de Davis (2012 p. 42), o debate sobre a economia no contexto do neoliberalismo e da financeirização, não é uma questão de subir os impostos dos ricos ou regular o setor financeiro, trata-se de reivindicar a democracia econômica, ou seja, o direito a tomar decisões sobre os fluxos

financeiros e sobre as demais esferas sociais e ambiental impactadas pela especulação financeira. O reconhecimento das desigualdades de riqueza e poder em âmbito global, segundo Carneiro (2012 p. 11), pode gerar oportunidades para a constituição de uma plataforma mínima a um novo movimento de organização de classe, que consiga articular o proletariado e o precariado, como nova forma de proletariado informal e terceirizado.

Outro aspecto a destacar foram as táticas do Occupy Wall Street, em ocupar espaços públicos próximos ao setor financeiro e outras instituições de poder em Nova Iorque, transformando-os em comuns políticos a partir de assembleias gerais, debates e discussões abertas em que todos podem participar das decisões coletivas e falar “sobre o que esse poder está fazendo e qual seria a melhor maneira de se opor a ele” (HARVEY, 2014, p. 280-281). O Occupy Wall Street inspirou manifestações similares em diversas cidades nos EUA e pelo mundo.

Para além dos “ocupas”, vários movimentos comprometidos com mudanças radicais nos sistemas econômicos e sociais como o movimento Zapatista no México e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra no Brasil recorrem às ocupações como “tática de luta e visibilidade social” (ALVES, 2012, p. 32). Assim, a luta contra o capital global que desterritorializa e desapossa consistiria, para Alves (2012), na “luta pela territorialização ampliada, difusa e descentrada”.

É fundamental ter em conta que a emergência desses movimentos não ocorre em um vácuo de lutas. De algum modo, com mais ou menos força política e alcance, movimentos com trajetórias mais longas, camponeses, urbanos, de mulheres, ambientalistas etc. ainda vêm dando continuidade às suas lutas, articulando-se em alguns momentos para ações e processos conjuntos. Todavia, a insuficiência de propostas consensuais mais amplas que proponham alternativas ao ideário neoliberal, à concentração dos meios de produção, à especulação financeira, à governança corporativa não permite o melhor aproveitamento das “rachaduras” sistêmicas, principalmente, após as crises.

As várias expressões de insatisfação sistêmica com os rumos do desenvolvimento e as reestruturações econômicas e sociais em âmbito global se referenciaram ou se vêm se relacionando com as lutas e reivindicações relacionadas ao direito à cidade, desde as demandas por consumo coletivo e direitos básicos em vários países, como as lutas pela Reforma Urbana no Brasil nos anos 1980, até a incidência por seu reconhecimento por tratados e pactos internacionais no âmbito da ONU. Mais recentemente, o direito à cidade tornou-se referência para movimentos e organizações sociais globais e locais e alianças de governos municipais para a incidência política por um novo contrato entre Estado e cidadão (BROWN, 2013), tornando-se, também, uma alternativa entre os acadêmicos à privação de direitos sob o neoliberalismo (PURCELL, 2002, p. 101).

A maioria das manifestações e protestos insurgentes em oposição ao neoliberalismo e à financeirização globalizada, mesmo com parte fomentada por novos recursos das redes sociais, ainda tem como principal estratégia a ocupação de espaços públicos, como, nas já citadas Praça Sintagma, em Atenas, e a Praça Tahrir, no Cairo, entre outros espaços; com alguns destes se tornando objeto direto de disputas como a Praça Taksim e o Parque Gezi em Istambul. Ocupar a cidade é “reivindicá-la como “bem comum”, como um produto coletivo e “condição geral da cidadania urbana insurgente” (HOLSTON, 2016, p. 201).

Se os espaços públicos se constituem nos locais privilegiados dos encontros, da festa e dos protestos, expressam concepções e ações públicas e privadas nesses espaços e, dramaticamente, as desigualdades, discriminações e exclusões socioespaciais. São os espaços mais visíveis à coletividade, mas são afetados, em conjunto com os espaços privados, a partir de processos variados que fragmentam os sentidos público, comum, social e coletivo a partir de processos opressores e discriminatórios (segregação, racismo ambiental etc.), que têm contribuído para acentuar as desigualdades e a separação dos diferentes modos de vida.

No entendimento de Mitchell (2003, p. 18) as demandas pelo acesso ao domínio público e aos direitos à cidadania e pela forma da cidade tornam o espaço público um foco de lutas contínuas por direitos. Para Brown (2013) o espaço público ganha importância para a reivindicação de direitos democráticos mais amplos, como também para as demandas dos excluídos do domínio privado-mercantil. As manifestações contemporâneas que se expressam por meio de ocupações de espaços públicos, ocorrem tanto em praças e parques objetos diretos de conflitos ou próximas de setores estratégicos, como também em importantes vias das cidades e regiões, buscando afetar a economia urbana por meio da interrupção do fluxo de bens, mercadorias e serviços. Na compreensão de Rolnik (2013, p. 10) a ocupação como forma de controle do espaço e de fluxos expressa uma espécie de tentativa dos movimentos de recuperação do poder de decisão sobre seus destinos com seu próprio corpos. Assim, tentam confrontar o espaço abstrato de controle estatal (LEFEBVRE, 2001).

Para além dos protestos, vários movimentos com perspectivas mais radicais de democracia e autogestão vêm emergindo como os de Oaxaca no México, em Cochabamba e El Alto na Bolívia (HARVEY, 2014). As *Juntas Vecinales* em El Alto bloquearam estradas para exigir água e gás, em 2003, e por mudança nas relações de poder e econômicas na região e no país.

A inspiração para a busca de construções de políticas transformadoras e ações emancipatórias vem de processos próprios e, também, de muitas tentativas do passado como a Comuna de Paris em 1871 e a Viena Vermelha de 1919 a 1934. Harvey (2014, p. 217-218) considera que as duas primeiras ações da Comuna de Paris foram simbólicas por envolverem questões trabalhista e

urbana, com a abolição do trabalho noturno nas padarias e uma moratória aos aluguéis. Ou seja, as esferas da produção-trabalho e da reprodução-moradia priorizadas. Novy (2017, p. 566) recupera a experiência da Viena Vermelha, como um movimento insurgente que buscou a implementação de “um modelo civilizacional inclusivo” e que, entre várias ações, taxou os ricos para financiar moradias públicas. Tais iniciativas foram reprimidas violentamente, mas até hoje servem de referência a modelos societários alternativos.

Diversos movimentos têm articulado as lutas por direitos de segmentos discriminados por etnia, raça, origem, gênero, sexualidade, religiosidade e situação socioeconômica com o debate sobre o direito à cidade considerando seus territórios específicos e suas possibilidades de usufruir os espaços urbanos e, também, há os que se colocam mais diretamente contra as renovações, regenerações contemporâneas e suas implicações como a segregação, gentrificação, espetacularização entre outros processos nas cidades que, com maior frequência, afetam esses segmentos. Parte dos atuais movimentos insurgentes não reconhece nas estruturas institucionais tradicionais, partidos, sindicatos, governos etc., os meios para postular suas agendas, preferindo mobilizar ações diretas a partir das redes sociais.

É necessário ressaltar que, mesmo com a predominância de protestos às ordens prevalecentes, nos últimos anos, como observa Novy (2017, p. 555), “uma ampla variedade de movimentos reacionários” emergiu, questionando “os pilares seguros da civilização ocidental” em uma “virada autoritária”. Novy cita que esses movimentos reacionários ascenderam em diversos países, “da Hungria à Turquia, do Brasil ao Japão”, com uma evidente tendência ao autoritarismo que apontam a uma desglobalização etnonacionalista e excludente e com adesão a muitos princípios do neoliberalismo (NOVY, 2017, p. 564).

A complexidade de questões que afetam as pessoas nas cidades e que servem de referência para as disputas de modelos societários, torna o quadro complexo e aberto para a emergência ou consolidação de agendas conservadoras, bem como, de extremismos. Emergiram nos últimos anos expressaram pautas discriminatórias como às relativas à rejeição a refugiados de outros países, a intolerâncias religiosas, étnicas, raciais, de gênero e quanto à sexualidade. Alguns movimentos, nesse contexto, aliaram discriminações históricas a propostas pró-mercado e à retomada de regimes autoritários como forma, suposta, de enfrentar a corrupção em relação à gestão pública, evidenciadas nos últimos anos. O conservadorismo intolerante associa-se à mercantilização excludente, para a retração de direitos sociais.

No Brasil, determinados movimentos, mais conservadores, aliaram os protestos contra a corrupção para desqualificar todo o sistema político e a atuação do Estado nas diversas esferas sociais, reforçando a pauta neoliberal aliada a reivindicações por regimes autoritários, com referências saudosistas à

ditadura militar mais recente (1964-1985). Se as críticas à corrupção e ao sistema político têm algum fundamento, considerando escândalos e a atuação criminosa de alguns políticos, como agentes de intermediação ilegal de interesse privados, a generalização dessas características negativas com relação à política é abusiva e ameaça a institucionalidade e os mecanismos democráticos. Em realidade, ao invés da proposição do aperfeiçoamento dos instrumentos de transparência e controle social democrático dos recursos e ações públicos, nega-se a democracia a partir da proposição da concentração de poder para “novos” agentes políticos e aos agentes econômicos, alguns deles fomentadores dos processos de troca de favores e corrupção.

Se a maior parte das manifestações e movimentos no Brasil, nos anos 2000, esteve pautando a defesa de direitos humanos, alguns desses, estiveram abrigados no guarda-chuva do direito à cidade, entre eles o Movimento Passe Livre e os Comitês Populares da Copa. E se parte de seus protestos ganhou maior vulto a partir das grandes manifestações em 2013, é verdade também que algumas mobilizações que combinavam valores conservadores na esfera “moral” da reprodução e ultraliberais no campo da produção-trabalho tiveram tanto ou mais expressão nesse contexto e com, ainda, repercussões significativas nos campos político e institucional e nas agendas societárias. Os movimentos por direitos tentaram articular as críticas ao sistema econômico com as questões de acesso desigual a serviços públicos nas cidades. Os movimentos conservadores “investiram sistematicamente na desqualificação dos políticos e da política” (ROLNIK, 2013, p. 11) e refutaram qualquer intervenção do Estado, principalmente na economia, mas também no enfrentamento das desigualdades a partir de políticas sociais, colocadas como vulneráveis à corrupção.

As pautas conservadora e ultraliberal foram apoiadas por poderosos agentes econômicos, e, também, pelos grandes meios de comunicação, com o interesse na agenda neoliberal de ajuste fiscal, ampliação da desregulação do setor financeiro, privatizações e políticas pró-mercado em detrimento das políticas sociais. Vale destacar, ainda, a importante contribuição das Igrejas, principalmente, as Neopentecostais, na disseminação de valores conservadores e discriminatórios.

O mercado e o Estado, a partir de políticas pró-mercado e do suporte ao setor financeiro, principalmente em momentos de crise, têm contribuído para ampliação das desigualdades. Nesse contexto, avança a mercantilização dos direitos, o que tem limitado o acesso a bens e serviços necessários à sobrevivência de vastas camadas da população. Isso tem ocorrido em meio à perda do controle social democrático sobre os recursos estratégicos e de avanços na militarização e na criminalização dos modos de vida dos discriminados e não integrados e dos movimentos sociais que lutam por seus direitos.

Retomando o debate sobre as manifestações e movimentos urbanos insurgentes em âmbito global, é possível constatar algumas de suas características principais, contando, também, com as

contribuições de Harvey (2012) Holston (2016) e Alves (2012): (i) representam uma complexa diversidade social, em parte, atualizando e articulando questões sobre as condições de precariedade no trabalho e na reprodução social, sem incorporar, necessariamente, pretensões abrangentes de emancipação social, mas, com parcela dos movimentos direcionando críticas sistêmicas ao neoliberalismo e alguns com proposições e experimentações de alternativas de produção econômica e reprodução socioespacial desmercantilizada; (ii) se materializam na ocupação dos espaços urbanos, livres, abertos, objetos de disputa ou localizados estrategicamente próximos às instituições confrontadas ou, ainda, como meio de interrupção de fluxos de pessoas, mercadorias e serviços, clamando por visibilidade e fomentando a mobilização, com a utilização dos corpos para torná-los lugares de iguais para debates e decisões sobre várias questões referentes às esferas sociais e de vida e sobre a cidade; (iii) expressam a rejeição às formas de política representativa e às estruturas institucionais de representação rígidas e hierárquicas de poder institucional e, ao mesmo tempo, a reivindicação por alternativas pela democratização e participação nas decisões sobre economia, política e sobre a produção do espaço; (iv) constituem e propagam a resistência aos novos espaços abstratos e concebidos pelos agentes hegemônicos para a redução da cidade como negócio e a luta pelo reconhecimento e proposição de concepções e formas alternativas de apropriação e produção dos espaços urbanos, como comuns; (v) fomentam a mobilização e engajamento cívico a partir de mídias e redes sociais digitais, mais horizontais e abertas, com maior potencial para a visibilidade de questões e identidades temáticas (juventude, culturas e artes alternativas urbanas, discriminações e desigualdades de gênero e sexualidade etc.).

Parte das alternativas que vem sendo evidenciada em grandes eventos como os Fóruns Sociais Mundiais, tem apontado que as questões colocadas ao ideário neoliberal, à financeirização e à urbanização desigual referem-se a um conflito único (MARCUSE, 2012). Para Marcuse (2012) esses esforços podem resultar em diversas aglutinações: (i) fóruns, quando grupos próximos se reúnem para debater e trocar experiências sobre diferentes questões; (ii) coalizões que abordam questões específicas temporariamente e espacialmente limitadas; (iii) alianças, como coalizões mais permanentes; (iv) movimentos, com vínculos de solidariedade e em relação a questões diversas, mesmo sem clareza quanto os objetivos finais; e (v) assembleias, como reuniões únicas de múltiplos grupos para a expressão de vários níveis de pensamento comum e ação. A maioria dessas articulações aponta para o capitalismo como inimigo comum, ou pelo menos se contrapõe ao seu viés neoliberal, e tem no direito à cidade como uma causa e referência para a mobilização.

A animação de Harvey com os movimentos pelo direito à cidade talvez seja exagerada, considerando uma significativa fragmentação do debate que estes fomentam e das ações que desenvolvem. Uma parcela das lutas parece restringir o direito à cidade a algumas das condições basilares de vida e sociais, reivindicando, de um lado, o acesso a bens e serviços e, de outro,

exigindo mudanças incrementais nas condições de urbanização (perspectiva reformista), sem contestar, em seus fundamentos, as relações entre a acumulação de capital, financeirização e urbanização que irão condicioná-las.

Harvey (2014, p. 244-245) reconhece a dificuldade em diferenciar as iniciativas reformistas das revolucionárias no contexto urbano, citando como exemplo o Orçamento Participativo em Porto Alegre. Para ele, iniciativas que parecem reformistas revelam possibilidades para concepções e ações mais radicais, à medida que ampliam sua influência. Em realidade, como contraponto a Harvey, não seria apenas uma questão da abrangência, mas, sobretudo, se confrontam e propõem alternativas aos modelos e processos hegemônicos.

Algumas manifestações contemporâneas tiveram como pontos de partidas ideários que apontam para a produção e usos coletivos, compartilhados, justos e solidários de recursos, bens e territórios, o que vem fomentando a proposição de alternativas para a (re)apropriação dos espaços das cidades e para o direito à cidade. As concepções alternativas vêm contribuindo para a construção de práticas e experimentos relacionados à propriedade coletiva de bens ou terras; à economia solidária, com atividades econômicas organizadas sob a forma de autogestão (cooperativas, clubes de troca, redes de cooperação, moedas sociais etc.); a ocupações e manifestações políticas, artísticas e culturais em espaços públicos e privados, como expressão de diversas causas relacionadas aos direitos sociais e à cidade. Algumas iniciativas têm um caráter mais reformista visando as necessidades imediatas dos habitantes urbanos e outras têm pretendido transformações sociais estruturais.

A esquerda tradicional, voltada aos conflitos entre capital e trabalho, percebia, de modo predominante, os movimentos sociais urbanos como “separados ou subordinados às lutas de classe e anticapitalistas”, considerados restritos à esfera da reprodução, desprovidas, portanto, de potencial revolucionário (HARVEY, 2014 p. 216-217). Para Souza (2010, p. 324-325) “a dependência exclusiva de uma vanguarda dos trabalhadores está agora em questão”, já que a classe trabalhadora não seria mais um “sujeito revolucionário privilegiado” na história. Por isso, já foi questionada nessa Tese a necessidade de atualização do debate sobre os agentes potenciais para transformações sociais, considerando a hegemonia do neoliberalismo e do capital financeiro e, também, a exacerbação de modos de opressão mais antigos.

O desafio para Santo Júnior seria articular as lutas ligadas às demandas de reprodução social e “uma agenda para um projeto utópico para uma nova cidade, justa, democrática e emancipatória” (SANTOS JUNIOR, 2014 a, p. 152-153). Esse desafio é ainda maior considerando a fragmentação e inconstância de movimentos e iniciativas.

Harvey (2014, p. 61-62) observa que vários movimentos urbanos que vêm propondo reconfigurar a cidade de modo diferente daquela que vem sendo produzida pelos setores imobiliário, empresarial e pelo aparato estatal, deveriam, de forma mais articulada e sistemática, requerer “maior controle democrático sobre a produção e o uso do excedente”, questionando o comando de suas conexões, para poderem se constituir um movimento contra-hegemônico por outra urbanização. Todavia, não parece evidente que a maioria desses movimentos tenha capacidade para monitorar e reivindicar o controle sobre o uso de excedentes. Teriam melhores condições para se manifestar contra o neoliberalismo e a financeirização de modo geral, como já fazem, e em oposição a algumas de suas expressões, como as reestruturações urbanas excludentes que provocam remoções, gentrificação etc.

A questão é que são diversos movimentos e coletivos com ações variadas e desarticuladas. Por vezes, quando desencadeiam ações mais abrangentes envolvendo mais pessoas e territórios em rede, estas são restritas no tempo. Nessa direção, para Harvey (2014, p. 282), o movimento precisa alcançar todos os alienados e insatisfeitos com as cidades, sistemas políticos, produção, distribuição e consumo alternativos em benefício das pessoas. Porém, o que parece possível, em curto prazo, seria estabelecer agendas comuns e articulações em rede a partir do direito à cidade, não apenas de protesto, mas com propostas relacionadas aos bens comuns, autogestão, justiça espacial etc. para a construção, aos poucos, de algo sistêmico e contra-hegemônico. Para considerar os limites e possibilidades das ações institucionais e diretas pelo direito à cidade é importante observar algumas das principais iniciativas e experiências no mundo.

2.3 DO DIREITO À CIDADE ÀS AÇÕES DIVERSAS POR DIREITOS NAS CIDADES

O guarda-chuva do direito à cidade vem servindo de referência para a aglutinação das causas dos movimentos urbanos desde os anos 2000, em uma nova fase no desenvolvimento de movimentos sociais urbanos, resistindo contra a perda de direitos sociais, econômicos e políticos e contrapondo-se aos políticos e desenvolvedores neoliberais (MAYER, 2012). Harvey (2014, p. 244-245) relembra a retomada do lema do direito à cidade como uma “retórica revitalizada”, originária do Brasil na década de 1990, que sugeria que “algo mais revolucionário poderia estar na linha do horizonte”.

Alguns esforços para uma articulação global pelo direito à cidade, em curso desde os anos 1990, resultaram em avanços não desprezíveis, com potenciais de irradiação, que se expressaram, principalmente, a partir dos anos 2000. Entre estes, é importante registrar os realizados por diversos movimentos populares e organizações não governamentais, associações profissionais, fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil, trazendo na bagagem experiências de lutas

pelos direitos humanos e por cidades justas e democráticas, que vêm se aglutinando e lutando pelo reconhecimento institucional do direito à cidade como direito humano integral e indivisível em âmbito internacional e, também, para a criação e efetivação de instrumentos legais e políticas públicas em seus países.

A principal referência das organizações que vêm lutando por avanços institucionais é a “Carta Mundial do Direito à Cidade” (2005), referenciada em diversas propostas anteriores, que prevê compromissos e medidas a serem assumidos pela sociedade civil, por governos locais e nacionais e por organismos internacionais para que todas as pessoas vivam com dignidade nas cidades. Entretanto, a reação dos poderes políticos, por meio das esferas multilaterais e, principalmente, dos eventos da ONU sobre Meio Ambiente e sobre o Habitat, foi, sempre, o de capturar e adequar o ideário às suas estratégias definidas pelos interesses hegemônicos.

2.3.1. A Carta Mundial do Direito à Cidade, outro mundo é possível?

O processo de elaboração da Carta Mundial do Direito à Cidade teve início com a articulação de ativistas de direitos humanos e ambientalistas na preparação para a II Conferência Mundial das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, no Rio de Janeiro, Brasil, em 1992. O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), a Coalizão Internacional para o Hábitat (HIC) e a Frente Continental de Organizações Comunais (FCOC) propuseram o “Tratado sobre Urbanização por cidades e povoadamentos justos, democráticos e sustentáveis”. A HIC organizou no mesmo ano o Fórum Internacional sobre Meio Ambiente, Pobreza e Direito à Cidade na Tunísia, como parte do processo preparatório da Cúpula da Terra. E em 1995, essas organizações também realizaram incidência política pelo direito à cidade no Fórum do UNCHS de 1996 em Istambul, Habitat II.

Outro marco importante foi resultado da Primeira Assembleia Mundial de Habitantes, realizada no México em 2000, processo que começou em Istambul, em um fórum organizado em junho de 1996, no âmbito da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). Nesse processo foi debatida a concepção de um ideal coletivo para construção de cidades democráticas, habitáveis, sustentáveis, produtivas e seguras, com a participação de organizações sociais de 35 países.

A Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, acordada na 2ª Conferência Europeia sobre Ciências para os Direitos Humanos pelo Fórum de Autoridades Locais em maio de 2000, em Saint Dennis, na França, como um compromisso político dos 350 governos municipais (BROWN, 2013) tornou-se outra referência fundamental para ampliar o reconhecimento do direito à cidade como direito humano.

No Primeiro Fórum Social Mundial (FSM), em 2001, teve início o processo de formulação da Carta Mundial do Direito à Cidade, com a definição dos conteúdos e das estratégias de difusão e promoção desse direito em outros FSM e eventos regionais e locais. A primeira versão da Carta se baseou na Carta Europeia dos Direitos Humanos na Cidade e no Tratado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis", sendo revisada em 2004, no Fórum Social das Américas, em Quito (Equador) e no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona (Espanha), e em 2005 no V Fórum Social Mundial em Porto Alegre (SAULE JÚNIOR, 2005). Para a análise no âmbito dessa Tese, foi considerado a versão da Carta consolidada no Fórum Social Mundial Policêntrico, de 2006, que é a mais recente.

Os movimentos e fóruns e redes nacionais e internacionais da sociedade civil que decidiram elaborar a Carta Mundial pelo Direito à Cidade pretendiam o estabelecimento de compromissos por governos locais e nacionais, parlamentares e pelos organismos internacionais quanto a esse direito, como um mecanismo de proteção e, ao mesmo tempo, um instrumento para as reivindicações e lutas urbanas voltadas à efetividade do direito à cidade como direito humano, por meio de seu reconhecimento legal e implementação. Todo esse processo, portanto, se configurou como um conjunto de ações diretas de incidência política por inscrição do direito à cidade em tratados internacionais, mas também por gestões mais democráticas e por políticas e marcos regulatórios nos países e cidades que pudesse ter esse direito como princípio norteador de cidades mais democráticas e justas.

As articulações e movimentos envolvidos no processo de elaboração e efetivação institucional da Carta Mundial não deixam de reconhecer a diversidade de configurações e denominações em relação aos espaços urbanos e, também, as relações com os ambientes rurais, mas há a compreensão de que as cidades, principalmente as metrópoles, se configuram como os centros aglutinadores de decisões, inovações e insurgências nos diversos âmbitos, econômico, político e social e que por isso podem ser os territórios centrais para a reivindicação de direitos e para mudanças na ordem social.

A Carta abrange diversas questões importantes para a definição e delimitação do direito à cidade para torná-lo assimilável por tratados internacionais, leis nacionais e locais e políticas públicas. Obviamente, há perdas em seu sentido radical-transformador na medida em que se prevê a sua institucionalização ainda sob o capitalismo. Em seguida, são destacadas algumas partes dessa Carta, consideradas mais significativas para a Tese.

O Artigo 1º da Carta diz respeito à parte conceitual do direito à cidade e foi destacado por referenciar as demais partes do documento. Inicialmente, está previsto no artigo que "Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, condições de saúde,

renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual". Algumas dessas discriminações impedem o acesso à cidadania e a condições de reprodução, mesmo em países que avançaram nas políticas de bem-estar social. A definição do direito à cidade está colocada na segunda parte do artigo como, "o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, especialmente de grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade da ação e organização, com base em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar a plena realização do direito à livre autodeterminação e um padrão de vida adequado".

Na mesma definição do direito à cidade, este é apontado como "interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente", incluindo, então, "todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulados nos tratados internacionais de direitos humanos". Estariam assegurados ainda, pela definição de direito à cidade, os direitos à "inclusão dos direitos de trabalhar em condições justas e satisfatórias; fundar e ingressar em sindicatos; à seguridade social, saúde pública, água potável, energia elétrica, transporte público e outros serviços sociais; a comida, roupa e moradia adequada; a educação e cultura públicas de qualidade; à informação, participação política, coexistência pacífica e acesso à justiça; organizar, conhecer e manifestar. A carta inclui também o respeito pelas minorias e a pluralidade étnica, racial, sexual e cultural e o respeito pelos migrantes".

O direito à cidade, a partir do Artigo 1º da Carta é reconhecido como coletivo para todas as pessoas, principalmente os vulneráveis, e são apontados os princípios e algumas das principais condições para a reprodução da vida e social que deveriam estar asseguradas diretamente, bem como alguns dos requisitos para ampliar o acesso a essas condições, como os direitos ao trabalho, à participação e à associação. Contudo, não avança sobre as causas. A questão fundamental é que o capitalismo, ainda mais no contexto de prevalência do ideário neoliberal, acentua desigualdades e injustiças que impossibilitam e ameaçam parte expressiva da população quanto ao acesso às condições de reprodução e de participação da vida societária. E, ainda, haveria de considerar a incompatibilidade das proposições com outras formas de dominação, discriminação e opressão que permanecem nos vários países e regiões.

Sobre a questão dos diferentes conceitos, denominações e visões normativo-institucionais relativos às cidades e espaços urbanos nos diversos países, ainda no Artigo 1º, está colocado que o "território das cidades e seu ambiente rural é também espaço e lugar de exercício e cumprimento dos direitos coletivos", para que seja possível a "distribuição e o desfrute equitativo, universal, justo, democrático e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades que brindam as cidades".

Na quarta parte do Artigo 1º da Carta Mundial, no que se refere à dimensão conceitual da cidade, são apresentadas duas acepções: quanto à natureza física, “a cidade é toda metrópole, cidade, vila ou povoado que é institucionalmente organizado como uma unidade de governo local de natureza municipal ou metropolitana”, contendo tanto o espaço urbano como o meio rural ou semi-rural; e como “espaço político, a cidade é o conjunto de instituições e atores envolvidos na sua gestão”, incluindo as “instâncias de participação social institucionalizada”. Portanto, com a inclusão do ambiente rural é possível considerar as relações de complementariedade entre os ambientes urbanos e rurais para as condições de produção e reprodução nas cidades. A gestão institucional a partir de instâncias participação já expressa a preocupação com a democratização das decisões, mesmo que ainda restrita aos preceitos da democracia liberal.

Para maior ênfase a quem teria direito à cidade, na quinta parte do Artigo 1º do referido documento, os cidadãos(ãs) são definidos como “todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades”. Assim, o direito está vinculado às pessoas na sua condição de habitantes, independente da nacionalidade, naturalidade e outras de suas características ou condições como etnia, religião etc., o que abre a perspectiva de reconhecimento de uma cidadania, além da nacional, vinculada ao território da cidade, onde as pessoas habitam, não apenas como residentes mas como participantes de sua produção.

A partir do Artigo 2º da Carta há referência a princípios e fundamentos estratégicos do direito à cidade, como: a cidade como o espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; o respeito a produção social do habitat; o direito à participação definição, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento das cidades; e a Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana. No mesmo artigo, é apontada a necessidade de “medidas especiais de proteção e integração, de distribuição de recursos, de acesso aos serviços essenciais e de não-discriminação” dos grupos e pessoas em situações vulneráveis, que seriam as pessoas e grupos em situação de pobreza, em risco ambiental [...], vítimas de violência, com incapacidades, migrantes forçados, refugiados e todo grupo que, segundo a realidade de cada cidade, esteja em situação de desvantagem em relação aos demais habitantes”. Como comentado anteriormente, a remoção desses obstáculos não parece factível em um contexto em que o acesso é mediado pela capacidade econômico-financeira de consumo ou por suas condições quanto à origem, etnia, raça, gênero, religião etc.

A Parte II da Carta refere-se aos direitos relacionados ao exercício da cidadania e participação no Planejamento, Produção e Gestão da Cidade e o Artigo 3º prevê a constituição de espaços institucionalizados para a participação ampla, direta, equitativa e democrática dos cidadãos(ãs). Todavia, no contexto recente tem avançado modelos de governança corporativa-empresarialista,

parcerias público-privadas e negociações diretas restritas entre agentes governamentais e empresariais. Isso sem considerar as discriminações históricas que sempre alijaram parte significativa da população na maior parte dos países das decisões sobre as suas cidades. Ainda nessa parte, no que concerne aos direitos ao desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental das cidades, estão previstas proposições relativas: ao direito à água, ao acesso e fornecimento de serviços públicos e urbanos.

Na Parte IV, referente às Disposições Finais, e, mais especificamente, em seu artigo XVII, são indicados como atores responsáveis pela efetiva aplicação e defesa dos direitos previstos na Carta Mundial os organismos internacionais, governos nacionais, estaduais, regionais, metropolitanos, municipal e locais. No artigo XVIII do mesmo artigo, há a referência a mecanismos de avaliação e monitoramento de indicadores do direito à cidade. No artigo XIX, como expressões que constituem lesões ao direito à cidade são assinaladas as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais que impeçam a realização dos direitos, participação política dos habitantes, cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos, manutenção de identidades culturais e formas de manifestação.

Se a Carta Mundial do Direito à Cidade estabelece direitos, compromissos e obrigações contrapostos às formas de urbanização no capitalismo, duas questões principais e controversas parecem dificultar ainda mais o reconhecimento e adoção do direito à cidade a partir de um pacto internacional: (i) a definição inclusiva de "cidadão" como habitante, sem restringir à nacionalidade, naturalidade e residência definitiva ou que não encontra abrigo na maioria das leis nacionais; e (ii) a função social da propriedade, colocando os interesses coletivos como prevaletentes em relação ao direito à propriedade individual, base do capitalismo.

Holston (2016, p. 197) ressalta, ainda, que a cidadania urbana "não está formalmente constituída em quase nenhum lugar do mundo contemporâneo", dada a supremacia e o antagonismo da cidadania nacional. Mesmo considerando que a residência é "a condição que melhor viabiliza a produção da cidade como um produto coletivo", ele considera improvável que a cidadania urbana seja legitimada por estruturas nacionais.

Uma questão importante para a reflexão refere-se às dificuldades para o reconhecimento da residência em vastos territórios urbanos marginalizados. Entre eles os que integram os assentamentos precários, quando estes não foram regularizados ou, ainda, em função de não terem sido registrados por prestadoras de serviços públicos ou para fins de tributação. Essa questão se agrava tomando em conta os vários campos de refugiados existentes no mundo, em decorrência de guerras e crises políticas, econômicas, étnicas e religiosas.

No entendimento de Mayer (2012), as cartas contribuem para ampliar a influência as demandas por direitos nas cidades, mas o conteúdo político do direito à cidade foi modificado, integrando direitos específicos da política urbana progressiva, mas sem abranger "atores econômicos e políticos que participam e lucram com a produção de pobreza e discriminação". Para ela, as cartas "não visam transformar a cidade existente".

A Plataforma Global para o Direito à Cidade, articulação que reúne a maior parte das organizações que elaborou a Carta Mundial do Direito à Cidade e que vem promovendo ações de incidência política e a disseminação e institucionalização desse direito, entre seus últimos esforços, incidiu pela incorporação do direito à cidade na Nova Agenda Urbana (NAU) da ONU para os próximos 20 anos, na Conferência Habitat III realizada em Quito, Equador, em 2016. Mas os integrantes da Plataforma não foram bem-sucedidos, com o direito à cidade tendo sido mencionado na NAU e de forma restrita. É necessário compreender que essa agenda se expressa como um documento de princípios e diretrizes para o contexto capitalista de desenvolvimento, tendo dificuldades para abrigar um direito de viés transformador.

Algumas organizações brasileiras integrantes da Plataforma teceram críticas em relação à NAU antes da conferência, entre estas é possível destacar: uma suposta neutralidade ao processo de desenvolvimento urbano, deixando de reconhecer a exclusão, regressão e violação de direitos vivenciada por parte significativa da população mundial, além de não mencionar os diversos conflitos fundiários, socioambientais e de disputa pelos espaços públicos; e visões contraditórias quando aponta a necessidade de economias urbanas inclusivas e, ao mesmo, tempo propõe a competitividade como uma meta.

Balxim (2018, p. 19-20) alerta a necessidade de considerar os interesses, os limites e os constrangimentos do Sistema ONU para a efetivação processos transformadores de desenvolvimento. A NAU, segundo Balxim, tratou do direito à cidade sem o reconhecimento dos valores que o alicerçam, aparecendo apenas uma vez, no item 11, de forma muito restrita, fazendo referência, assim, à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, em uma perspectiva de promover inclusão dos habitantes, sem discriminações de qualquer ordem, para que possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, sustentáveis etc. No geral, a NAU não é apresentada como visão dos signatários e, ainda, é necessário tomar em conta a expressão "cidade para todos" apresentada na agenda, quase como substituta do direito à cidade (BALBIM, 2018, p. 23).

Para a maioria das organizações e agências de cooperação o "direito à cidade" parece implicar "habitação humana e acessível" somada à "participação", mesmo que restrita a níveis mais baixos como a informação ou a consulta (SOUZA, 2010 b). Como observa Mayer (2012), a proliferação

do discurso de direitos tem implicado em “certas armadilhas”, principalmente no domínio da cooperação internacional, com uma tendência a “uma diluição da substância e da força política da reivindicação radical pelo direito à cidade”. Os debates e documentos decorrentes dos eventos recentes da ONU apontam a uma armadilha referente à conciliação da autonomia local competitiva com preceitos do ideário neoliberal “com o um toque humano” (MAYER, 2012). As políticas urbanas neoliberais estariam, segundo Mayer, sequestrando e integrando reivindicações rebeldes em conceitos criativos baseados no mercado.

Na contramão da institucionalização transfiguradora ou nas integrações dissimuladoras das agências multilaterais há, porém, organizações anarquistas, autonomistas e de base, sem financiamento externo que, a partir de relações horizontais e de “economias solidárias”, vêm buscando apontar para alternativas, mesmo com alcances limitados ao âmbito local (SOUZA, 2010 b, p. 321-322).

O direito à cidade, como horizonte radical de transformações estruturais nos processos de produção dos espaços das cidades, nunca será incorporado em sua essência em tratados ou pactos sob a tutela da ONU, mas para os movimentos e organizações comprometidos com sua institucionalização, pode significar um avanço em termos de garantias de direitos fundamentais, mesmo sendo necessário o cuidado para que seu processo de incorporação não signifique uma domesticação transfiguradora.

Foi realizada uma recuperação não exaustiva de iniciativas e experiências em diversas cidades no mundo que trazem importantes referências para uma agenda pelo direito à cidade, apresentada em seguida. Entre propostas e empreendimentos no campo institucional e/ou na ação direta, movimentos urbanos e organizações vêm, em vários países, promovendo uma diversidade de causas e temas no âmbito do direito à cidade.

2.3.2. Para além da Carta Mundial do Direito à Cidade, esforços diversos pelo direito à cidade no mundo

O ativismo político em torno da produção da cidade nos anos 2000 vem sendo realizado por grupos e movimentos diversos, entre anarquistas, grupos de classe média e de necessitados, lutando “para proteger espaços liberados e estilos de vida alternativos”, mas que não estão ameaçando “a exploração do sistema global neoliberal” (MAYER, 2012).

Em seus países, os ativistas e movimentos que têm lutado pela institucionalização do direito à cidade vêm contribuindo para conquistas de marcos legais. Parte das organizações e movimentos que vem

lutando pelo direito à cidade, tendo participado do processo de elaboração da Carta Mundial e da articulação da Plataforma Global pelo Direito à Cidade, é brasileira e suas ações e propostas partem da experiência de luta pela Reforma Urbana, bandeira retomada a partir da redemocratização nos anos 1980. Essas organizações, alguns integrantes do FNRU, participaram da proposição dos principais instrumentos urbanísticos e jurídicos e mecanismos de gestão democrática na perspectiva de assegurar o direito à cidade aos habitantes das cidades brasileiras.

As formulações no campo da Reforma urbana serviram de base para iniciativas locais de democratização da gestão pública e para a inclusão socioespacial nos anos 1980 e 1990 e, ainda, para a construção de um novo marco legal para o desenvolvimento urbano que teve início no Capítulo referente à Política Urbana da Constituição Federal de 1988 e que se consolidou, principalmente, por meio do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Essas propostas se tornaram referências para a incidência política em vários países e cidades no mundo. É importante recuperar um pouco da história da Reforma Urbana no Brasil antes de apresentar as experiências em outros países.

A retomada do debate sobre a Reforma Urbana teve início nos anos 1980, no Rio de Janeiro, com a articulação de diversas organizações como a Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), a Federação de Associações de Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), o Sindicato de Engenheiros do Rio de Janeiro (SENGE) entre outras (CARDOSO, 1997, p. 88). Adiante, outras entidades, principalmente de São Paulo, se incorporam à articulação junto com setores do movimento popular que lutavam por moradia. O debate promovido por essa articulação partiu de uma visão política da questão urbana, propondo a Reforma Urbana como uma plataforma de concepção universalista, redistributiva e democrática para o desenvolvimento urbano, com instrumentos urbanísticos e jurídicos para a regulação, planejamento e gestão das cidades brasileiras, redundando na proposta Emenda Popular à Constituinte da Reforma Urbana.

A Emenda Popular da Reforma Urbana foi apresentada oficialmente pela Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA) e o IAB, mas teve a participação na elaboração de muitas entidades, entre elas a ANSUR, a Coordenação Nacional dos Mutuários, o Movimento de Defesa do Favelado (MDF), o Sindicato de Arquitetos no Rio de Janeiro (SARJ), a FAMERJ e o SENGE. Para Maricato (1997), a mobilização para a emenda popular talvez tenha sido o momento de maior repercussão da bandeira da Reforma Urbana, que não se fixou até hoje para maior parte da sociedade como uma plataforma de direitos dos espoliados urbanos.

A articulação para o debate sobre a Reforma Urbana foi, gradativamente, sendo fortalecida com o ingresso de outras organizações e se consolidou como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana

(MNRU). Contudo, a questão da Reforma Urbana não integrou, nesse momento, a agenda dos partidos políticos e de outros segmentos como a Igreja (SILVA, 1991). O MNRU passou a realizar fóruns nacionais para a constituição de estratégias e atualizar a agenda da Reforma Urbana (CARDOSO, 1997). O II Fórum Nacional sobre Reforma Urbana, realizado em 1989 em São Paulo, por exemplo, teve por objetivo elaborar propostas, relacionadas ao conteúdo da Emenda Popular, a serem consideradas para o Estatuto da Cidade e nas principais leis locais, entre elas os planos diretores municipais.

O Estatuto da Cidade foi, então, um dos principais frutos das lutas pela Reforma Urbana e é a primeira lei brasileira e uma das poucas no mundo que faz menção ao direito à cidade, como é possível constatar no inciso 1º do artigo 2º, referente às diretrizes gerais: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. Ou seja, o direito à cidade nessa lei está colocado em uma perspectiva mais limitada ao acesso às condições de reprodução de vida e social, mas que, em um contexto marcado por desigualdades e discriminações históricas, já representaria uma referência importante à maior parte da população brasileira caso ganhasse efetividade.

Apesar do Estatuto da Cidade ter se tornado um marco de referência pelo direito à cidade, a partir de três princípios, a função social da propriedade, a distribuição justa dos custos e benefícios da urbanização e a gestão democrática da cidade, a insuficiente regulamentação e implementação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos previstos não têm contribuído para o enfrentamento efetivo das desigualdades no acesso à terra, serviços, bens e oportunidades nas cidades e, principalmente, dos processos de destruição criativa promovida pelo setor imobiliário e pelo poder público. A permeabilidade política dos governos municipais no Brasil em relação aos interesses econômico-imobiliários, em vários níveis, não permitiu a construção de políticas de desenvolvimento urbano mais inclusivas e democráticas e impediu a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade na maioria dos municípios brasileiros.

Se a agenda da Reforma Urbana teve continuidade no esforço de implementação do Estatuto da Cidade e na estruturação de políticas públicas de desenvolvimento urbano com algum êxito no âmbito institucional, foi “fragilmente experimentada em esferas municipais” nos anos 1980 e no início da década seguinte e abandonada sob a influência do “poder político dominante no país” (ROLNIK, 2013, p. 9). De toda forma, em âmbito nacional, é possível destacar algumas iniciativas e realizações no campo institucional: (i) a criação do Ministério das Cidades em 2003, com a articulação das políticas urbanas de habitação, saneamento, mobilidade e os programas urbanos; (ii) a estruturação do sistema de gestão democrática com a realização de Conferências das Cidades

e com a criação do Conselho Nacional das Cidades em 2003; (iii) a elaboração da Política Nacional de Habitação em 2004 e a instituição do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005; (iv) a Campanha dos Planos Diretores Participativos municipais a partir de 2005 para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; (v) a elaboração e institucionalização da Política Nacional de Saneamento em 2007; (vi) a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) em 2008; (vii) a Lei de Assistência Técnica Pública e Gratuita em 2008, Lei Federal 11.888; (viii) o estabelecimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos em 2010; (ix) a institucionalização da Política de Mobilidade Urbana em 2012 entre outras.

Os avanços da Reforma Urbana na articulação internacional pelo direito à cidade e no campo institucional no Brasil são evidentes, todavia, é fundamental reconhecer que as ações diretas e institucionais do MNRU, posteriormente redefinido como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNURU), ficaram distantes de construir lutas massivas urbanas. Para Maricato (1997, p. 313) a Reforma Urbana deveria ter se constituído em um movimento essencialmente social e popular, a partir dos excluídos, e fora do aparelho de Estado. É importante registrar que nos anos 1990 muitos militantes da Reforma Urbana passaram a integrar governos progressistas ou ficaram muito focados nas ações institucionais. Essas questões apontadas e outras possíveis sobre a agenda e as ações da Reforma Urbana são importantes para as reflexões sobre as possibilidades e limites da articulação reformista mais importante e influente no campo do desenvolvimento urbano, tomando em conta o contexto de prevalência do ideário neoliberal-mercantilizador e de valores conservadores que marcam a realidade brasileira.

Todas as iniciativas para a estruturação de políticas de desenvolvimento urbano inclusivas no Brasil têm tido dificuldades, tanto histórico-estruturais relativas aos interesses prevalentes (funditários, imobiliários etc.), quanto pela incapacidade e resistência para sua implementação pelos estados e municípios e, também, em função das contradições do modelo de desenvolvimento recente que aliou investimentos sociais com estratégias de “desenvolvimento urbano neoliberal” (ROLNIK, 2013, p. 9). Iniciativas do Governo Federal como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007, para a promoção de desenvolvimento econômico a partir da implantação de infraestruturas, e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que expressam as contradições do modelo de desenvolvimento, ao mesmo tempo, pouco se referenciaram no Estatuto da Cidade e nas leis, políticas e instâncias de gestão de âmbito federal criadas no período.

Novos movimentos emergiram no Brasil, recentemente, não vinculados diretamente à Reforma Urbana, confrontando mais diretamente os processos de destruição criativa e de deslocamentos involuntários, entre eles: os Comitês Populares da Copa, que monitoraram e realizaram ações de incidência política contra despejos e consequentes violações de direitos humanos em função das

obras construção de estádios e infraestruturas relacionados aos megaeventos esportivos em diversas cidades brasileiras; o Ocupe Estelita¹⁵ no Recife, coletivo articulado a partir das redes sociais que surgiu em 2012 e confrontou empreendedores imobiliários e agentes estatais responsáveis por um grande projeto urbano que promoveria a transformação de áreas públicas e privadas no entorno do antigo cais José Estelita e seria modelo-vetor para futuras destruições criativas; e o Movimento Passe Livre que, partindo de uma leitura crítica de como os sistemas de transporte têm restringido a mobilidade da parte expressiva da população, em situação de pobreza e moradora de periferias urbanas, propôs a tarifa zero para transporte coletivo e realizou importantes manifestações, entre elas a Revolta do Buzu, em Salvador, 2003, e as Revoltas da Catraca em Florianópolis, 2004 e 2005, e as de 2013, a partir de São Paulo, mas que se estenderam para outras cidades.

Por todo mundo, as lutas e iniciativas em torno da questão urbana e pelo direito à cidade resultaram em avanços no campo institucional e, também, no fortalecimento de movimentos, principalmente a partir dos anos 2000, mas, como no Brasil, em diversos países, os esforços tiveram início há muitas décadas. Sem o intuito de recuperar as várias iniciativas pelo direito à cidade ou contrapostas às reestruturações urbanas neoliberais, serão apresentadas algumas experiências em diferentes países e cidades com concepções e elementos importantes para as perspectivas contra-hegemônicas e alternativas de desenvolvimento urbano.

Além dos esforços no campo da Reforma Urbana pelos direitos à moradia e à cidade no Brasil, foram realizadas, principalmente nas últimas décadas, importantes ações diretas e institucionais na América Latina. É importante considerar que vários movimentos sociais dessa região contribuíram com as lutas, sob diferentes perspectivas e abrangendo questões políticas, econômicas, étnicas entre outras. Os zapatistas nas montanhas de Chiapas no México tornaram visíveis as demandas de indígenas e camponeses; o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil tornou-se o maior movimento latino-americano lutando por terras no campo; as frentes regionais no Peru, organizadas contra os efeitos da economia neoliberal; as lutas pela água em Cochabamba e movimento cocaleiro na Bolívia; o movimento de trabalhadores desempregados em Argentina (piqueteiros); entre outros movimentos e mobilizações que inspiraram, também, os movimentos sociais urbanos e ações nas cidades.

¹⁵ O Ocupe Estelita é um movimento articulado pela preservação da paisagem cultura e memória do Cais José Estelita e pela apropriação pelo uso, com a constituição de espaços sociais livres, abertos e públicos, equipamentos públicos e habitação de interesse social em lugar do Projeto Novo Recife.

O paradigma do direito à cidade além de fomentar ações de incidência política vem contribuindo para mudanças de leis e políticas urbanas. O direito à participação, o princípio da função social da propriedade e da cidade e a gestão urbana para a inclusão social tornam-se referências para algumas políticas públicas na América Latina (LEVENZON e TEDESCHI, 2014 p. 2). No entanto, esses avanços reformistas recentes nas leis e políticas urbanas na região não tiveram, ainda, a efetividade necessária face à prevalência do ideário neoliberal e às condições de desigualdades e discriminações históricas nos países latino-americanos.

Não há a pretensão de recuperar todas as importantes contribuições pelo direito à cidade no campo institucional na América Latina, mas apenas pinçar algumas como expressão de algo que ainda está em movimento, apesar do neoliberalismo e das resistências conservadoras.

O debate sobre a reforma urbana na Colômbia desenvolveu-se, desde os anos 1960, em um quadro de conflitos pelo uso e posse de terras no campo e combate oficial anticomunista, intensificados, adiante, pelo surgimento das guerrilhas de forças revolucionárias e o tráfico de drogas. A intensificação da urbanização, principalmente em Bogotá, Medellín, Cali e Barranquilla expandiu-se pelas periferias urbanas, de modo informal e precário. Para o enfrentamento desse quadro, algumas iniciativas no campo da regulação urbana para combater a retenção de terras urbanizadas e para recuperação da mais-valia urbana foram instituídos a partir de leis: Lei nº 9 de 1989, a Lei de Reforma Urbana; a Lei nº 388 de 1997, de Desenvolvimento Territorial, como a primeira a abordar o problema da urbanização irregular e ilegal; e, finalmente, a Constituição de 1991, que prevê os princípios da função social e ecológica da cidade. Apesar dessas inovações e dos avanços em projetos de urbanização de favelas em Medellín e Bogotá nas décadas de 1990 e 2000, foram intensificados projetos urbanos pró-mercado nesse período, alguns implicando em remoções oprimidos-privados de seus assentamentos, com danos materiais e simbólicos.

Outros países sul-americanos se inspiraram nas experiências brasileiras e colombianas para avançar em leis e políticas relacionadas ao direito à cidade em um contexto de lutas e incidência política de movimentos e articulações reformistas e insurgentes. No Equador, a urbanização precária que afetava principalmente maiores cidades como Guayaquil e Quito e a incidência política de organizações da sociedade civil contribuíram para a inserção do direito à cidade na Constituição de 2008 (Art. 31) e a Assembleia Nacional aprovou na Venezuela, o Decreto n. 8.198, com Grau, Valor e Força da Lei Especial de Regularização Integral da Posse da Terra de Assentamentos Urbanos ou Peri-Urbano, em 2011, priorizando os moradores de baixa renda de assentamentos precários (LEVENZON e TEDESCHI, 2014, p. 12). Contudo, o país tem vivido crises econômicas e políticas que podem comprometer esses avanços.

Na Constituição Política do Estado da Bolívia, de 2009, houve o reconhecimento dos direitos à moradia (Art. 19), à propriedade coletiva da terra e à segurança jurídica da posse da terra (Art. 393). É importante destacar a incidência política da Rede Nacional de Assentamentos Humanos RENASEH, constituída por organizações não governamentais e ativistas em direitos humanos, que contribuiu para estes avanços. No processo de preparação da nova Constituição no Chile, em 2015, foi incorporado o tema territorial e urbano, mas de modo restrito, como direito de acesso aos serviços da cidade, com primazia, ainda, à propriedade privada da terra (GOMEZ e SUGRANYES, 2015). Na Argentina, a partir da articulação do Habitar Argentina, formada por instituições acadêmicas e movimentos sociais, foram apresentados no Congresso Nacional alguns projetos de lei relativos ao ordenamento territorial e à moradia e à posse da terra, entre eles a minuta da Lei de Ordenamento Territorial Nacional (LEVENZON e TEDESCHI, 2014, p. 14). Em 2018, após mobilizações e protestos de diversas organizações como a *Caritas* e *Techo*, o Congresso Nacional transformou em lei um projeto para regularizar a propriedade da terra em assentamentos informais que foram reconhecidos como territórios de direito, pela primeira vez no País.

No Uruguai, antes do registro sobre os avanços normativos recentes no campo do desenvolvimento urbano, é necessário fazer referência ao sistema de cooperativas de ajuda mútua incluído na Lei Nacional de Habitação Nº. 13.728 de 1968. Nessa lei, as cooperativas de habitação foram reconhecidas como uma modalidade específica de provisão habitacional (NAHOUM, 2008). Apesar da interrupção no período da ditadura (1973-1985), ao longo de cinquenta anos, as cooperativas habitacionais uruguaias, principalmente a partir da *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (FUCVAM), têm realizado soluções habitacionais a menor custo a partir da produção autogestionária e da propriedade coletiva. As cooperativas têm promovido, também, equipamentos comunitários, como creches, bibliotecas e cooperativas de consumo (NAHOUM, 2008). Quanto ao desenvolvimento urbano, a promulgação da Lei do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Sustentável, a Lei nº 18.308 em 2008, que tomou como referência o Estatuto da Cidade, tornou-se um marco para a integração socioterritorial e o uso ambientalmente sustentável e democrático dos recursos naturais e culturais.

Em El Salvador, foi aprovada a Lei de Planejamento e Desenvolvimento Territorial, por meio do Decreto n. 644, em 2011, reconhecendo e garantindo "o direito à propriedade privada em uma função social" e incorporando o direito à cidade e instâncias importantes de participação da sociedade civil na elaboração de planos diretores e de desenvolvimento urbano e rural, além da criação do Conselho Nacional de Planejamento e Desenvolvimento Territorial. E no México, em 2018, foi aprovada a Lei Geral de Assentamentos Humanos, Planejamento Territorial e Desenvolvimento Urbano que estabelece a obrigação da Federação, os estados, o planejamento, gestão e regulação dos assentamentos humanos, garantindo proteção e acesso equitativo aos

espaços públicos. O direito à cidade, pela primeira vez, é incluído como um princípio fundamental na legislação mexicana para assegurar o acesso à moradia, infraestrutura, equipamentos e serviços básicos a todos os habitantes de um assentamento humano ou centros populacionais.

Em outros países latino-americanos, houve avanços institucionais-legais frutos das ações diretas e no campo institucional de movimentos e articulações que lutam pela reforma urbana e pelo direito à cidade e, também, de conjunturas políticas nacionais favoráveis, com eleições de presidentes progressistas. É importante registrar que os movimentos que estiveram mais próximos de uma perspectiva radical-transformadora foram os ligados às causas do campo e étnicas, como os zapatistas e o MST, aliando lutas, propostas e práticas que articulam questões estruturais, econômicas e sociais. No entanto, as iniciativas dos movimentos urbanos tiveram grande importância por assegurar direitos à reprodução social nas cidades, em uma perspectiva reformista-inclusiva, incluindo o direito à cidade em algumas leis. Alguns movimentos lograram até uma institucionalidade mais avançada, com elementos radicais, como as cooperativas uruguaias, com sistemas autogestionários de promoção de moradias e equipamentos sociais e com a propriedade coletiva como alternativa à propriedade privada individual. Também é verdade que a efetividade e alcance dessas iniciativas pró direito à cidade foram restritos em decorrência das políticas neoliberais e resistências de setores conservadores.

Nos Estados Unidos da América (EUA), o direito à cidade também foi transformado em uma plataforma, quando organizações trabalhistas-comunitárias e outros grupos da sociedade civil de Nova York, Los Angeles, Boston e outras cidades se juntaram para formar a Aliança Direita à Cidade (RTC) em 2007. Essa aliança passou a defender a justiça racial, urbana, econômica e ambiental, direitos humanos, direitos de gays e lésbicas e democracia, direitos de imigrantes, considerando processos de gentrificação e de deslocamento de pessoas de baixa renda, a discriminação das minorias e marginalizadas (MAYER, 2012), exigindo o direito à terra e à habitação livre das pressões da especulação imobiliária, com espaços que podem servir como espaços culturais e políticos para uso público para construir comunidades sustentáveis (CONNOLLY e STEIL, 2009, p. 8). Apesar dessas iniciativas, o que prevalece no campo de desenvolvimento urbano nos EUA são políticas pró-mercado, com a formação de coalizões público-privadas, com as ações e políticas inclusivas pouco abrangentes.

Na Europa, segundo Chueca e Allegretti (2015), o direito à cidade tem sido focado no conceito de "direitos humanos na cidade", como direitos coletivos, a partir da defesa dos bens comuns e da oposição aos processos de gentrificação e de mercantilização da moradia entre outros que vêm redundando em diversas cartas que estabelecem compromissos para as cidades signatárias. Os esforços recentes são tributários das revoltas urbanas em várias cidades na França no final da

década de 1960, que depois contaminaram outras revoltas da década de 1970 e início dos anos 1980 na Itália, Alemanha Ocidental, Países Baixos entre outros que tinham como foco a cultura alternativa, a luta pela vida pública, pela tolerância etc. (SCHMID, 2012). As insurgências foram retomadas nos anos 1990 e 2000, já com ações apontando para o campo institucional, com a emergência do movimento "Cidades para os Direitos Humanos", cujos esforços se expressaram na elaboração da Carta Europeia para a Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade (2000).

Outro documento de referência pelo direito à cidade foi firmado por autoridades de diversas cidades europeias, a Carta Mundial dos Direitos Humanos na Cidade. Essa carta foi formalmente aprovada pelas Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) em 2011, organização de articulação e apoio a governos locais democráticos. Alguns dos direitos contidos na Carta-Agenda são: o direito à cidade; direitos da democracia participativa; o direito à paz cívica e à segurança urbana; o direito à igualdade entre homens e mulheres; direito a serviços públicos básicos de proximidade; direito de reunião, associação e organização; direitos culturais; direito à habitação e domicílio.

Nos países europeus, diferentes realidades vêm servindo de referências contextuais para outras iniciativas, entre estas é importante destacar, as conquistas dos movimentos sociais urbanos em Amsterdã, que serviram de referência para os estudos e formulações de Fainstein sobre a cidade justa. Na década de 1970, o movimento de ocupação em Amsterdã contribuiu para uma intensificação e radicalização contra os planos de renovação e pela democratização do planejamento (UITERMARK, 2012), que resultou, adiante, na criação de um sistema de pontos, com critérios universais de elegibilidade, para determinar alugueis justos e o acesso às novas habitações produzidas pelo Estado, considerando os níveis de renda. Porém, no final da década de 1980, medidas de austeridade desmontaram o sistema e políticas pró-mercado prevaleceram para a provisão habitacional.

Outra importante experiência a reconhecer é a Plataforma dos Afetados pela Hipoteca (PAH), criada em 2009, na Espanha, para confrontar as políticas e de processos que vêm resultando em execuções hipotecárias e despejos massivos (COLAU e ALEMANY, 2012, p. 107). Em 2010, a PAH, juntamente com outros grupos sociais, apresentou uma proposta de lei, com quase um milhão e meio de assinaturas, para regular a dação em pagamento e cessar as remoções a partir do aluguel social. O Congresso dos Deputados acabou aprovando outra Lei 1, de 14 de maio de 2013, com medidas para a proteção dos devedores de hipotecas.

Na Itália, destacam-se as formulações e iniciativas em torno dos bens comuns, com vistas a contribuir na recuperação da justiça redistributiva e no fortalecimento da auto-organização social local e para a crítica à mercantilização destes bens. Em algumas cidades italianas foram desenvolvidas experiências inovadoras em relação aos bens comuns. Entre elas, destaca-se a

metrópole de Nápoles, com iniciativas estatais recentes de ocupação, auto recuperação e gerenciamento coletivo de espaços públicos como por exemplo, a recuperação do asilo Filangieri ou do antigo Convento delle Teresiane a Materdei (CHUECA e ALLEGRETTI, 2015). Uma experiência fora do âmbito estatal relevante vem se dando na cidade de Pisa, relacionada ao "Projeto Rebeldia" (Progetto Rebeldia), fruto da articulação informal grupos e associações atuantes nos campos ambiental, cultural, social e esportivo, para proteger os direitos dos migrantes e formas de economia solidária que desde 2003 vem realizando ocupações de espaços abandonado. A partir dessa articulação já foram criados equipamentos culturais (cinema, biblioteca), esportivos, uma escola italiana para os imigrantes e pontos de grupos de comércio justo.

Uma alternativa interessante à propriedade privada individual da terra que vem sendo realizada no Reino Unido, já largamente experimentada nos Estados Unidos e no Canadá, refere-se às Community Land Trusts (CLT) (CHUECA e ALLEGRETTI, 2015). São constituídas por moradores locais para a propriedade e gestão coletiva e democrática de terras e imóveis. A alternativa da CLT remonta a inúmeras experiências do passado, como a do movimento Digger, integrada por grupo de radicais protestantes, que já em 1650 se opunha à propriedade privada do solo, e a proposta de Ebenezer Howard, em 1898, de comunidades autossustentáveis em terras arrendadas por confiança. Ao longo do século XIX, os reformadores políticos e sociais do Reino Unido lançaram algumas referências para propostas de propriedade coletiva.

Em outros países, iniciativas, já no século XX, também serviram de referência como o movimento Gramdan na Índia, na década de 1950, com as terras doadas por ricos proprietários tornando-se propriedades das associações regionais de aldeias para serem alugadas aos pobres que pudessem trabalhá-las. Nos Estados Unidos, o primeiro CLT foi fundado em 1967 na Geórgia, como uma maneira de assegurar terra para agricultores afro-americanos. Atualmente, existem mais de 240 CLT articulados em uma rede de cooperação (CHUECA e ALLEGRETTI, 2015).

O reconhecimento da importância das CLTs no Reino Unido levou à implementação de um programa nacional e de uma Rede Nacional da National Community Land Trust Network (NCLTN). A maior parte localizada em áreas rurais. As propostas de CLTs se entrelaçaram em Londres com as lutas urbanas contra os despejos realizados para a viabilização de intervenções de reestruturação urbana em decorrência dos Jogos Olímpicos de 2012. A East London Communities Organization (TELCO) lançou em 2004 uma campanha para construir habitação a preços acessíveis com uma lógica de CLT, para a implantação do primeiro CLT urbano no Reino Unido, no desativado St. Clements Hospital (CHUECA e ALLEGRETTI, 2015).

Em San Juan, Porto Rico, em 2008, foi criado um *Fideicomiso de la Tierra*, com a participação de agentes governamentais, moradores e técnicos profissionais para preservar e desenvolver

comunidades informais ao longo do Canal Martín Peña, antecedido por discussões a partir de 2004 e da Lei 489/2004 referente ao Plano Especial do Distrito do Canal Martín Peña, sendo a primeira experiência de CLT para favelas no mundo (BACHMANN, 2017). Essa experiência tornou-se referência para discussões e a proposição do Termo Territorial Coletivo (TTC) para as favelas cariocas, a partir de 2014, por várias organizações sociais e não governamentais com o interesse de promoção da regularização fundiária a partir da propriedade coletiva como forma de enfrentar processos de “expulsão branca”¹⁶ e gentrificação.

As CLTs se tornaram, portanto, uma alternativa, entre outras, à propriedade privada individual, com novas e variadas formas de gestão coletiva da terra, podendo servir de contraponto ao modelo hegemônico da globalização neoliberal a partir de alguns de seus pilares, a propriedade e o individualismo.

Na Turquia e mais especificamente em Istambul, redes e grupos de cidadãos se opuseram às propostas de reestruturação urbana sob a lógica neoliberal. As lutas confrontaram as novas leis de planejamento urbano que possibilitam o redesenho urbano e a neoliberalização da cidade e os processos de transformação homogeneizadora de espaços públicos, gentrificação, remoções etc. Algumas manifestações reuniram multidões em oposição a intervenções de renovação urbana em espaços públicos importantes como a estação ferroviária Haydarpaşa, o teatro Emek, a praça Taksim e o parque Gezi foram emblemáticas (CHUECA e ALLEGRETTI, 2015).

Na Alemanha, o direito à cidade tornou-se um slogan usado por um diversificado conjunto de agentes para diferentes lutas por espaços livres, contra os despejos e pelo direito à moradia e para a construção coletiva de alternativas, mesmo que estas não integrem, ainda, leis e políticas públicas, diretamente (CHUECA e ALLEGRETTI, 2015). Em destaque, os vários movimentos que surgiram na cidade de Hamburgo, com ênfase na mobilização da comunidade artística e do setor cultural. Alguns fundaram o Centro Sociale em 2008, que se tornou um catalisador para a articulação de vários atores da cena social, cultural e artística contrários à agenda pró-crescimento municipal e aos processos de reestruturação e de gentrificação urbana vinculados a grandes investimentos imobiliários. É importante destacar ainda em Hamburgo, a criação da rede Direito à Cidade (Recht auf Stadt Netzwerk), em 2009, que reúne grupos de artistas, associações de bairro, comunidades de migrantes entre outros que vêm lutando contra a gentrificação, repressão, desenvolvimento

¹⁶ A expulsão branca refere-se ao processo de substituição de população de renda mais baixa por segmentos de renda superior nos assentamentos precários, por meio da comercialização dos imóveis, normalmente em decorrência do aumento dos preços dos imóveis a partir de processos de urbanização.

urbano neoliberal e fronteiras fechadas. Da experiência dos movimentos de Hamburgo, evidencia-se como fundamental o uso de várias estratégias e ações que articulam redes sociais, meios de comunicação, referendos públicos, ocupações e intervenções artístico-culturais no espaço público, negociações políticas, articulando as demandas dos oprimidos e dos insatisfeitos.

Na África do Sul, o apartheid ainda está visível na vida cotidiana das cidades, expresso na distribuição desigual de infraestrutura, serviços básicos e acessibilidade (KITCHING et. al., 2015). Mas alguns movimentos emergiram, entre eles o *Abahlali baseMjondolo (Shack Dwellers)* que começou em Durban, no início de 2005, e tornou-se a maior organização social não-governamental do país, tendo como demanda terra e moradia na cidade para os pobres visando seu reconhecimento e inclusão na cidade pós-apartheid e lutando pelo fim das remoções e pelo acesso a serviços, equipamentos e oportunidades urbanas. Entre várias ações, a organização ocupou espaços e órgãos públicos e buscou os meios de comunicação para a defesa do direito à cidade aos pobres, vulneráveis e discriminados e sofreu ameaças, detenções e violência policial. Conseguiram suspender despejos e melhorias em vários assentamentos. Na Copa do Mundo de Futebol de 2010, o *Abahlali baseMjondolo* lançou sua campanha "Direito à Cidade" com o objetivo de evidenciar as desigualdades nas cidades da África do Sul, especialmente a distribuição desigual da terra (KITCHING et. al., 2015).

No Quênia, mais de 50% da população urbana vive em condições precárias, sem acesso à habitação e saneamento (UN-HABITAT, 2010). Duas questões se ressaltam ao direito à cidade: a cidadania é referenciada em âmbito nacional a partir da Constituição, o que enfraquece a cidadania urbana nos contextos locais, onde as demandas podem ser mais evidenciadas; e a posse da terra distingue quem é considerado cidadão (OMENYA et.al., 2015, p. 255). No campo institucional, a Lei das Áreas Urbanas e das Cidades que prevê participação na governança urbana por meio de fórum para os cidadãos e no desenvolvimento de planos de desenvolvimento ainda não teve efetividade, porque não há governos no âmbito das cidades (OMENYA et.al., 2015).

Nas lutas pelo direito à cidade no Quênia, é importante destacar uma situação emblemática referente aos esforços dos habitantes das margens da ferrovia em *Kibra* contra os processos de reassentamento involuntário promovidos a partir de projeto financiado pelo Banco Mundial. Várias organizações da sociedade civil apoiaram os direitos dessa população. Em 2005, o Supremo Tribunal emitiu acórdão em que reconheceu que o despejo proposto representaria uma violação dos direitos econômicos, sociais e outros direitos humanos dos ocupantes e ordenou que o *Kenya Railway Corporation* propusesse um acordo alternativo. Em 2010, no contexto de promulgação da nova Constituição, a *Kenya Railways* e o Banco Mundial começaram a incluir contribuições da sociedade civil, culminando em padrões alternativos para reserva ferroviária com o reassentamento

de famílias dentro da reserva e o desenvolvimento de equipamentos comerciais e para geração de renda dos moradores (OMENYA et.al., 2015).

Na presente década, no Cairo e em outras grandes cidades do Egito foram realizados amplos protestos de rua por democracia que derrubaram governos nacionais e que contribuíram, adiante, para uma nova constituição, com progressos em referência aos "direitos dos cidadãos", como o direito a habitações adequadas, seguras e saudáveis, a fim de preservar a dignidade humana e alcançar a justiça social "(artigo 78). Todavia, o princípio da função social da propriedade, previsto desde a Constituição de 1952, foi retirado (SCHECHLA, 2015). Todas essas mudanças ocorreram sem alterações nos processos neoliberalizantes, expressos em privatizações, desregulamentações e diminuição do papel do estado e em grandes projetos públicos que vêm promovendo despejos ou desapropriações da população de baixa renda.

O debate sobre o direito à cidade em Jerusalém é marcado pela política de Israel de discriminação contra a população da Palestina que se expressa na expropriação dos palestinos e em permissividade às ações dos colonos Israelenses (SCHECHLA, 2015, p. 209). Algumas organizações palestinas vêm defendendo o direito à cidade, com o envolvimento comunidades locais em processos e ações de incidência política, defesa de direitos e planejamento alternativo (SCHECHLA, 2015, p. 235). Outras organizações não-governamentais israelenses consideram os palestinos e trabalham em cooperação com Organizações Não Governamentais (ONGs) palestinas, se concentrando em aspectos do direito à cidade na prática como a defesa dos direitos à habitação, território, identidade, acesso a serviços. Todavia, nesse contexto de progressiva opressão e discriminação da população palestina, a interferência internacional parece ser imprescindível.

Algumas questões se evidenciaram, tendo em consideração as experiências apresentadas nesse panorama: (i) alguns movimentos e coletivos urbanos utilizaram a ocupação de espaços públicos e de edificações abandonadas como ações diretas de protesto e também como forma de apontar alternativas para esses espaços; (ii) a maior parte dos movimentos e organizações de luta por direitos humanos nas cidades e pelo direito à cidade buscou por meio de ações diretas de incidência política a construção de propostas para avanços nos campo institucional, como contrapontos à urbanização desigual e processos de reestruturação urbana excludente que vêm afetando principalmente os pobres e discriminados, com diversos casos de marginalização por etnia, raça e religiosidade. Contudo, há uma baixa efetividade das leis, de modo geral, considerando o contexto de prevalência do ideário neoliberal; (iii) algumas propostas e experiências buscaram alternativas para processos de gestão de territórios, como as iniciativas das cooperativas uruguaias e as CLTs em Londres e várias cidades em diferentes países. Essas experiências podem servir de referência para avanços reformistas sem perder os horizontes quanto aos bens comuns, à justiça espacial e à

autogestão. Um desafio que permanece refere-se às possibilidades e limites de ampliação das escalas dessas iniciativas e sua generalização, considerando a disputa com os ideários neoliberais e conservadores dominantes. É importante seguir na reflexão sobre as perspectivas no Brasil pelo direito à cidade, a partir das visões de militantes e ativistas e da articulação entre referências conceituais e práticas.

2.4 VISÕES SOBRE O DIREITO À CIDADE DE MILITANTES E ATIVISTAS PELO DIREITO À CIDADE NO BRASIL E CONSIDERAÇÕES SOBRE PERSPECTIVAS E CAMINHOS

Foi apresentado nesse capítulo um breve panorama de ações diretas e institucionais com o intuito de vislumbrar quais as questões e formulações podem ser úteis para verificar as condições, contradições e possibilidades das ações diretas e institucionais pela regularização e integração de assentamentos precários no Brasil pelo direito à cidade.

Todos os movimentos e lutas que provocam e trazem ao debate público as questões contemporâneas sobre a cidade e a vida urbana podem e devem ser integrados às lutas pelo direito à cidade; contribuindo, com diferentes potenciais, na busca e construção de ações e práticas espaciais radicais e mudanças transformadoras, sem desprezar as possibilidades reformistas-inclusivas, fundamentais para realidades de desigualdades acentuadas e discriminações históricas. Ações e práticas que possam, em diferentes escalas, apontar para formas de superação de distâncias para acesso a bens, serviços e oportunidades pelos excluídos e vulneráveis nas cidades e que proponham novos sistemas não mercantis autogestionários, manifestações políticas combinadas com ações artísticas e culturais, propriedade coletiva de bens e recursos etc. como embriões de processos de reapropriação e de reinvenção da vida urbana.

Parte das lutas contemporâneas não se reconhece nas estruturas institucionais tradicionais, rejeitando as formas de política representativa, e parte tem se originado ou contemplado os direitos de segmentos discriminados por etnia, raça, origem, gênero, sexualidade, religiosidade e situação socioeconômica articulando-os ao direito à cidade. A maioria dos movimentos tem buscado o engajamento cívico a partir de mídias e redes sociais digitais, mais horizontais e abertas para dar visibilidade a questões censuradas pela grande mídia. Vale ressaltar que diversos movimentos reacionários emergiram também nas últimas décadas, aliando discriminações históricas, autoritarismo e, em alguns contextos, têm prevalecido, associadas a perspectivas ultraliberais à economia.

Apesar do esforço de tornar o direito à cidade assimilável a partir de cartas pelos direitos urbanos e pelo direito à cidade, a reação das esferas multilaterais em torno da ONU tem sido o de restringir

ainda mais o ideário do direito à cidade aos interesses hegemônicos. Mesmo assim, em todo o mundo, tem havido avanços no campo normativo-legal em decorrência das ações diretas e institucionais, garantindo direitos à reprodução social nas cidades, restritos em função das políticas neoliberais. Além disso, uma parte dos movimentos urbanos têm desenvolvido processos de autogestão territorial e para a propriedade coletiva, como as cooperativas uruguaias e as CLTs em vários países.

As possibilidades de apropriação e de autogestão dos comuns pelos habitantes ou usuários de determinadas áreas e os usos como fontes de legitimidade das práticas de apropriação desses recursos-relações, podem contribuir para a perspectivas coletivas de gestão de espaços e direitos comuns, para a construção de cidades inclusivas e democráticas e para a cidadania ativa e participativa em relação às decisões. A prática em escalas menores contribui para consolidar concepções e fortalecer capacidades, podendo servir de referência para a busca de alternativas à gestão de territórios mais amplos. Porém, também é fundamental a articulação global pelo direito à cidade, por meio de redes internacionais para avanços sistêmicos.

O desafio está posto e refere-se à ampliação e articulação das ações diretas (resistências, ocupações e protestos etc.) com as ações nas esferas institucionais (por meio de instrumentos e mecanismos, leis, instâncias de gestão democrática etc.), pelas necessidades de reprodução social, para fazer frente à mercantilização excludente dos espaços urbanos e para a construção de uma nova urbanização, justa, inclusiva e plural, tendo o direito à cidade não apenas no sentido institucional-jurídico, mas como horizonte radical de concepção e ação. Esse desafio torna-se ainda maior, considerando a névoa neoliberal sobre a realidade, quando a solução única para todos os problemas é, justamente, a causa deles: a mercantilização desenfreada de todas as esferas de vida e sociais, que mina, continuamente, as possibilidades de leituras críticas e alternativas aos processos de produção do espaço desigual e excludente.

Para além dos esforços por conquistas no âmbito institucional, será fundamental a articulação, em um universo mais amplo, das diversas manifestações de resistência, ocupações, protestos que se colocam contra a urbanização decorrente da financeirização-mercantilização a partir de renovações, regenerações etc., e seus efeitos (segregação, gentrificação, espetacularização, privatização dos espaços públicos etc.). Nesse sentido, parece fundamental o reconhecimento e aglutinação de todos os afetados (despossuídos, segregados etc.), insatisfeitos com a urbanização capitalista excludente e de todos os oprimidos por formas históricas de discriminação e de inequidades que afetam a vida urbana.

É importante reconhecer, também, que, em contextos de desigualdades históricas, de subcidadania e discriminação, como no Brasil, o habitat autoproduzido de modo informal é, na maioria das vezes

e em detrimento de direitos reconhecíveis na legislação, visto como um ambiente de direitos de segunda linha, quando são reconhecidos.

Sobre as limitações das lutas pelo direito à cidade a partir da plataforma da Reforma Urbana, algumas questões precisam ser consideradas: (i) poderia ou deveria a Reforma Urbana ter buscado uma agenda mais radical para enfrentar as desigualdades socioespaciais que marcam o processo de urbanização brasileiro? (ii) a ênfase ao campo institucional, em um contexto de mudanças nos principais marcos regulatórios brasileiros, com a possibilidade de conquista e constituição de alguns governos estaduais e municipais progressistas-populares e de influenciar a agenda internacional, não concentrou as atenções e esforços institucionais, limitando as ações diretas e de fortalecimento de movimentos e ativismos? (iii) havia força para algo mais do que a agenda reformista-inclusiva no campo institucional? (iv) as propostas reformistas no marco de um Estado capitalista, considerando os poderes prevaletentes, não seriam as viáveis e ainda assim importantes para os oprimidos-privados?

Sem a pretensão de dar respostas a todas às questões, é preciso reconhecer que as lutas pela Reforma Urbana e pelo direito à cidade no Brasil vêm sendo arejadas politicamente a partir das diversas manifestações de resistência e da proposição de alternativas no mundo. No Brasil, nos anos 2000, as resistências e insurgências referentes aos efeitos dos processos de reestruturação urbana, também, vêm servindo de referência, como por exemplo, as ações de monitoramento, de incidência (protestos) dos Comitês Populares da Copa frente aos grandes projetos urbanos relacionados a eventos esportivos e as ações diretas (ocupações, manifestações) e por meio de redes sociais de articulações locais, como o Ocupe Estelita no Recife, pela defesa da paisagem cultural, da memória e de alternativas mais coletivas para apropriação espacial das cidades.

O FNRU, nesse contexto, vem buscando uma redefinição de seus rumos, considerando os desafios contemporâneos e as forças e práticas contra-hegemônicas que emergiram nas duas últimas décadas. Os movimentos de moradia estiveram envolvidos com a realização de empreendimentos pelos diversos programas federais implementados nos últimos quinze anos, Crédito Solidário, FNHIS, PMCMV etc. Parte das ONGs tem investido na defesa do direito à cidade em âmbito internacional e, internamente, por meio de novas formas e outras articulações. Os sindicatos e entidades profissionais têm sido cada vez mais requeridos para as questões corporativas em decorrência da desregulação neoliberal do mundo do trabalho.

Outras articulações e redes no campo do desenvolvimento urbano emergiram como alternativas, como por exemplo, o Br Cidades, com vários ex-integrantes do FNRU, que vêm propondo a reconstrução democrática no Brasil a partir da produção de cidades socialmente justas e ambientalmente viáveis, estabelecendo, ainda, relações com outras articulações como o Levante

Popular da Juventude, organização de jovens que propõe realizar lutas por transformações estruturais da sociedade. O Br Cidades teve como ponto de partida uma visão crítica sobre em relação ao contexto recente do desenvolvimento urbano, considerando que: a ampliação dos espaços participativos institucionais foi acompanhada do enfraquecimento dos movimentos sociais; houve uma “derrota” da Plataforma da Reforma Urbana para a construção de políticas públicas inclusivas e de mobilização popular; a “máquina de crescimento”, em torno do desenvolvimento imobiliário, tomou o controle das cidades; as condições de vida nas cidades brasileiras pioraram, mesmo em um período de políticas distributivas. Por isso, seria necessária uma ampla rede de ação coletiva em torno da agenda urbana, para um projeto transformador de médio e longo prazo, a partir das periferias e com as periferias. Ainda, não está claro se o Br Cidades construirá estratégias e ações mais efetivas que o FNRU, mas impressiona o número de núcleos regionais criados, alcançando 15 unidades da federação.

No âmbito dessa Tese, foram realizadas entrevistas com integrantes da Coordenação do FNRU e ativistas pelo direito à cidade de diversas organizações e coletivos, entre outubro e dezembro de 2017, em um total de 19 entrevistados. O roteiro de entrevista está no apêndice. O objetivo era ter um panorama das visões destes sobre questões relativas ao direito à cidade, como também entender quais os caminhos que estão sendo trilhados por eles em seus coletivos e, articulações, além de subsidiar as reflexões para a Tese. A primeira questão foi sobre o entendimento desses militantes e ativistas sobre o conceito de direito à cidade e tomando em conta as diversas visões, seria possível destacar dois blocos de respostas: (i) o primeiro associado à perspectiva reformista-inclusiva, com respostas mais voltadas às condições de reprodução socioespacial, como “acesso a bens, serviços e infraestruturas”, e, também, “à cultura e lazer” ou fazendo referência a direitos específicos, abrigados no direito à cidade, como os referentes à moradia, habitabilidade, segurança, mobilidade, transporte com qualidade etc. ; (ii) o segundo bloco, referente a questões em torno da perspectiva radical-transformadora, foi integrado por menções à “democratização e luta contínua pelo espaço direito à cidade justa”, ou como “um direito coletivo de usufruir a cidade de forma justa” e, ainda, enquanto “direito a todas pessoas participarem efetivamente na construção da cidade como obra coletiva e na fruição de todos os direitos associados”. Apesar da leve predominância de respostas enquadráveis na perspectiva reformista, há fundamentos radicais nas visões de parte expressiva dos militantes e ativistas.

Quando perguntados se as lutas pelo direito à cidade pretendiam a inclusão na realidade que existe ou transformação estrutural desta, a maioria respondeu que as lutas pretendiam a transformação, porque seria necessário “romper com o sistema”. Mas, cerca de um terço dos respondentes colocou que ambas seriam necessárias, pois “o horizonte é a transformação, mas a luta é cotidiana” e é

fundamental “ter lugar e reinventar a cidade”. A maioria, portanto, apontou para a transformação, mesmo que mediada pela inclusão como um passo na caminhada pelo horizonte radical.

Para a identificação dos obstáculos fundamentais para ações transformadoras a partir do direito à cidade, algumas respostas estiveram relacionadas a questões estruturais como: a financeirização-mercantilização das cidades; o patrimonialismo; a propriedade privada individual; as relações de poder desiguais; as contradições do Estado capitalista etc. Outras apontaram para barreiras derivadas das estruturais, mas igualmente importantes, a questão fundiária, as alianças Estado-Mercado, a concentração de renda, a falta de participação, a desarticulação e “enfraquecimento” da sociedade civil; o conservadorismo do Poder Judiciário entre outras. Pelas respostas parecem evidentes algumas das principais barreiras ao direito à cidade no Brasil.

Com relação a um dos processos estruturais contemporâneos, a financeirização-mercantilização das diversas esferas de vida e sociais, quando perguntados sobre seus efeitos nas cidades, foram apontados: as remoções e despejos; a segregação dos pobres; a gentrificação de partes das cidades, principalmente em áreas centrais, a financeirização da política habitacional; a ampliação das desigualdades socioespaciais; o aumento da especulação imobiliária; a hegemonia do poder econômico na produção do espaço; violência, exclusão e higienização nas cidades, afetando pobres, pretos e outros segmentos historicamente discriminados, que podem estar relacionados a processos de segregação, remoção e gentrificação já citados. Portanto, há uma compreensão ampla de vários processos relacionados à financeirização-mercantilização das cidades, até porque parte das lutas destes militantes e ativistas é de enfrentamento desses efeitos. Apesar de alguns deles, coordenadores de movimentos de moradia, estarem envolvidos na execução de empreendimentos habitacionais cujo programa (PMCMV) reforça a propriedade privada individual e a mercantilização das cidades.

Para a questão sobre quais agentes poderiam organizar uma alternativa política pelo direito à cidade, a maior parte das respostas ficou em torno dos agentes tradicionais, como os movimentos populares, ONGs, integrantes da Academia, e poucos mencionaram novos coletivos e redes que emergiram nos anos 2000, o que pode denotar alguma dificuldade de abertura ao diálogo e para articulações mais amplas. Tomando em conta outra questão relativa à articulação entre movimentos, a percepção da maioria é que estes não estão suficientemente articulados para propor uma agenda pelo direito à cidade à sociedade. Complementado essa questão, a respeito do que faltaria a essa articulação, as respostas foram variadas: desde o reconhecimento da necessidade de “recomposição do campo político” e de “criar uma unidade” entre as forças progressistas, até a busca “de uma nova forma de fazer”, de “novas formas de mobilização e articulação” e de “novos

diálogos". Em relação às últimas assertivas, a questão que fica é o quanto os ativistas da Reforma Urbana estarão dispostos a buscar novos aliados e caminhos.

Outra pergunta feita na entrevista, adiante, sobre o que os sujeitos e movimentos que defendem o direito à cidade fazem que prejudica a luta por esse direito, foram mais citadas como respostas: a falta de diálogo, o distanciamento das bases e a realização de ações isoladas ou descoordenadas. Quando questionados sobre as ações mais importantes pelo direito à cidade, foram destacadas ações diretas como as ocupações e as mobilizações, manifestações e protestos, como também as articulações com os que lutam por esse direito e por outras causas para a construção de agendas em comum e ações de formação das bases; mas foi ressaltado, ainda, por um número menor de respondentes, a participação em instâncias de gestão democrática.

As respostas e comentários dos militantes e ativistas pelo direito à cidade evidenciaram uma compreensão dos desafios que estão colocados em um contexto de ampliação de desigualdades e discriminações, todavia, com o reconhecimento de dificuldades nas articulações com outros segmentos e para as inovações nas ações que desenvolvem. Algumas questões, considerando os diversos aportes contidos nesse capítulo e sem a pretensão de esgotar a discussão, merecem atenção para as disputas contra os processos de financeirização e mercantilização das cidades:

i) os processos que relacionam o ideário neoliberal e a financeirização à urbanização excludente devem ser evidenciados e contrapostos. Nesse sentido, é fundamental disputar os sentidos de progresso e desenvolvimento, já que perspectivas que apregoam o empreendedorismo, a competitividade e o consumismo individual vêm prevalecendo, estando articulados à naturalização das desigualdades socioespaciais e à perspectiva da cidade como negócio e lugar de consumo. É fundamental o reconhecimento da cidade como bem comum e a abertura a sistemas não mercantis de (auto)gestão dos territórios urbanos, contrapondo-se à propriedade privada individual como modo privilegiado de apropriação das cidades;

ii) a desvalorização e enfraquecimento das formas e instâncias de gestão democrática e participativa que vêm, crescentemente, sendo substituídas por modos de governança corporativa, parcerias público-privadas, fóruns restritos a agentes econômicos e políticos etc. O desânimo com os processos de gestão democrática é compreensível, considerando parte dos resultados das experiências, mas a ação direta jamais prescindirá de ações no campo institucional se a perspectiva, em médio prazo, for a defesa de direitos e a construção de políticas públicas inclusivas. Portanto, inovações são necessários à democratização das esferas institucionais sem abrir mão das ações diretas, norteadas por horizontes mais radicais;

iii) os processos de gentrificação, segregação e despossessão afetam, principalmente, os oprimidos-privados nas cidades. Por isso, é fundamental, por um lado, reconhecê-los como habitantes-produtores, sujeitos ativos da construção da vida urbana e, por outro, promover a defesa e a consolidação dos assentamentos que ocupam, a partir de instrumentos de planejamento, regulação e gestão urbanos inclusivos.

As ações pelo direito à cidade devem, portanto, ultrapassar a defesa das necessidades básicas, para estar referenciada na ideia de que os oprimidos-privados têm direito ao que produzem, em uma perspectiva desalienante em relação à produção do espaço.

CAPÍTULO 3 - EXPERIÊNCIAS PELA URBANIZAÇÃO, REGULARIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O DIREITO À CIDADE NO BRASIL

No capítulo 3, foram apresentadas, em decorrência de revisão bibliográfica e pesquisas e análises documentais, informações e reflexões sobre assentamentos precários, com ênfase às favelas, com dados gerais e conceitos, e, também, sobre o contexto de subcidadania que marca a realidade brasileira, além de uma breve recuperação das formas oficiais de tratamento dos assentamentos precários no Brasil, relacionadas a processos de remoção e regularização de favelas no Brasil, desde o século XIX até as experiências de urbanização e regularização a partir dos anos 1970. Foram consideradas, a partir dessa recuperação, as barreiras estruturais e as possibilidades para a construção de cidades mais justas e para o direito à cidade, integrando o objeto de estudo mas, servindo, também, como contexto histórico para os estudos sobre as ZEIS e o PREZEIS no Recife.

3.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO MUNDO E NO BRASIL E SOBRE DENOMINAÇÕES E TIPOS DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL

A Organização das Nações Unidas (ONU) projetou que 1,4 bilhão de pessoas estarão vivendo em favelas em todo o mundo, até 2020. No relatório elaborado pelo Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas (UN-HABITAT), *The challenge of the slums* (UN-HABITAT, 2003), os moradores de favela constituíam 78,2% da população urbana dos países menos desenvolvidos e o total de um terço da população urbana global, entretanto, como ressalta Davis (2006, p. 199), em diversas situações a população das favelas é deliberadamente subestimada.

Se os assentamentos precários no Brasil vêm sendo reconhecidos desde o final do século XIX (BONDUKI, 1998), sua expansão significativa no século XX, em um contexto de urbanização acelerada, está relacionada ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro, subordinado internacionalmente e excludente internamente, caracterizado pelos seguintes aspectos: (i) o rebaixamento dos custos da reprodução da força de trabalho a partir de baixos salários; (ii) a não integração socioeconômica de vastas camadas da população; (iii) as características elitistas do mercado imobiliário; e (iv) as restritas ações públicas para esta população e seus espaços de moradia.

Os assentamentos precários e informais no Brasil constituíram as principais soluções habitacionais para a população não integrada e em situação de pobreza e de subcidadania, por meio da autoconstrução da moradia em terras mais baratas, áreas de fragilidade e risco socioambiental centrais ou periféricas, de forma irregular nos âmbitos fundiário e urbanístico, com graves

problemas de habitabilidade e ambientais e desprovidos de infraestruturas e serviços urbanos necessários à reprodução socioespacial. Apesar dos moradores das favelas produzirem parcelas expressivas dos espaços das cidades brasileiras, o reconhecimento de seus espaços como partes fundamentais das cidades até hoje é um desafio.

As ações estatais, nas diversas esferas em relação aos espaços de moradia dos pobres, vulneráveis e discriminados no Brasil variaram, historicamente, entre: (i) a omissão quanto às ocupações informais e irregulares dos espaços urbanos, implicando na transferência de parte expressiva dos custos de reprodução para os próprios moradores dos assentamentos; (ii) intervenções de erradicação e remoção de assentamentos precários, assumidas como políticas públicas desde o higienismo do final do século XIX. Parte dessas intervenções esteve atrelada a processos de reestruturação urbana para abrir frentes a renovações propostas por agentes econômicos; e (iii) ações e obras de melhorias parciais, principalmente a partir dos anos 1950, com o início do reconhecimento dos assentamentos precários nas cidades, em decorrência das pressões de seus moradores e de interesses de agentes para a exploração político-eleitoral.

Os assentamentos que não foram removidos por meio de ações estatais e de reintegrações de posse, acabaram se expandindo e se adensando. Estes foram objetos de intervenções estatais para sua urbanização e se consolidaram como amplos mercados imobiliários informais. Porém, apesar da relevância de algumas destas intervenções nos assentamentos, a maior parte das ações não promoveu a integração dos assentamentos à cidade e não alterou estruturalmente suas condições de ilegalidade e exclusão social (DENALDI, 2003).

O reconhecimento dos assentamentos precários guarda relação direta com os diversos os tipos e denominações utilizados. Sem a ambição de esgotar as designações desses assentamentos, são apresentadas em seguida algumas definições para permitir aproximações quanto ao que foi abordado nesta Tese.

Em âmbito internacional, é importante tomar em conta a denominação *slum* adotada pelo UN-HABITAT (2003) para vários tipos de assentamentos que combinam diferentes condições de precariedade: (i) insegurança da posse, sendo vulneráveis a despejos arbitrários; (ii) alta densidade populacional, o que compreenderia mais do que três pessoas por quarto ($4m^2$); (iii) baixa qualidade estrutural da moradia; (iv) acesso inadequado à água potável, saneamento e outras infraestruturas.

A expressão assentamentos precários foi adotada no Brasil pela Política Nacional de Habitação (PNH) (BRASIL, 2004) para caracterizar o conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda incluindo, diferentes tipos de assentamentos: cortiços, loteamentos irregulares de periferia, favelas e assemelhados e conjuntos habitacionais degradados

(BRASIL, 2010). Esses assentamentos, segundo a PNH, se constituiriam em áreas predominantemente residenciais, habitadas por famílias de baixa renda e a precariedade das condições de moradia, decorrente de deficiências e inadequações relacionadas: à irregularidade fundiária; à infraestrutura de saneamento ambiental; a transporte e equipamentos sociais; ao adensamento populacional e/ou construtivo; à ocupação de áreas sujeitas a alagamentos e riscos geotécnicos (QUEIROZ FILHO, 2015, p. 341).

As favelas seriam os assentamentos que agrupam moradias autoconstruídas, em áreas não regularizadas, ou seja, não são de propriedade ou não estão com as posses reconhecidas legalmente para os moradores, sem que os lotes e vias tenham desenhos regulares, e apresentando precariedade ou insuficiência de infraestruturas (BRASIL, 2010).

Os loteamentos irregulares seriam aqueles caracterizados pelo não atendimento das normas legais urbanísticas, de parcelamento e/ou ambientais e, na maior parte dos casos, pela ausência ou precariedade de infraestruturas urbanas básicas (BRASIL, 2010).

Os cortiços se configurariam em edificações adaptadas ou produzidas com vários cômodos para servir para o uso multifamiliar e como habitação coletiva com cômodos alugados, sublocados ou cedidos e com instalações sanitárias de uso comum e com os cômodos servindo a várias funções (BRASIL, 2010).

Os conjuntos habitacionais degradados seriam aqueles que apresentam problemas relacionados à insuficiência de manutenção e/ou que foram ocupados, também, à incompletude de todas as obras e serviços (BRASIL, 2010). Para a questão da falta de manutenção e processos de degradação, contribuem a não organização de condomínios, as reformas irregulares e a ocupação de espaços livres com edificações.

Vale ressaltar que, em algumas situações, há dificuldades de distinção dos tipos de assentamentos precários, como as favelas e loteamentos irregulares, a depender de suas configurações e das condições de irregularidade e precariedade e há, também, a possibilidade de aglutinação de assentamentos precários diferentes. Na presente Tese, foram privilegiados os assentamentos precários do tipo favela, considerando que são os mais expressivos numericamente e por abrigar maior quantidade de população no Brasil e no Recife.

O Observatório de Favelas (2009, p. 3) propôs uma caracterização à favela com as seguintes referências: (i) insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal; (ii) níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; (iii) edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, não balizadas pelos parâmetros estatais; (iv) apropriação social do território, com uso predominante para fins de moradia; (v) indicadores

educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental; (vi) alta densidade de habitações no território; (vii) taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade; (viii) relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade e com acentuada valorização dos espaços comuns como lugar de encontro; (ix) alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira; (x) grau de vitimização das pessoas acima da média da cidade, sobretudo a letal.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) denomina os assentamentos precários do tipo favela como aglomerados de domicílios subnormais, caracterizando um conjunto de, no mínimo, 51 domicílios, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) dispostos com frequência de forma desordenada, densa e carentes de serviços públicos essenciais. De acordo com o IBGE (2010), os aglomerados subnormais se enquadram nas seguintes categorias: invasão; loteamento irregular ou clandestino; áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.

Pelo Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2010 (IBGE, 2010), 15.868 setores censitários, dos cerca de 317.000, foram identificados como setores de aglomerados subnormais, aproximadamente de 5%, formando 6.329 aglomerados subnormais identificados. Marques (2007, p. 12-13) alerta que a definição de subnormal se refere a uma classificação de setores censitários, e não de pessoas ou domicílios, apresentando, em geral, tamanho reduzido, representando uma unidade de análise com homogeneidade bastante razoável. A delimitação, afirma Marques, é realizada a partir das informações disponíveis localmente, baseadas no último recenseamento ou em dados fornecidos pelas prefeituras ou governos estaduais. Assim, para o aglomerado subnormal, o setor censitário tende a abranger sempre um número de domicílios superior a 50 (embora haja exceções), o que significa excluir os núcleos de moradia precária de pequeno porte, gerando, por consequência, uma tendência à subestimação. Mesmo com essas limitações, os dados do IBGE constituem a única base de informações coletada nacionalmente de forma padronizada.

Um estudo realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole / Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) para a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, no âmbito do Projeto PNUD BRA/00/19 — Apoio à implementação do Programa Habitar Brasil-BID realizou estimativas de assentamentos precários em nível intra-urbano para o conjunto de cidades escolhidas para análise, comparando os conteúdos sociais médios dos setores subnormais com os dos não-especiais e discriminando os setores que são similares aos subnormais (MARQUES, 2007, p. 14). O estudo denomina como assentamentos precários o conjunto de setores subnormais agregado ao grupo de setores não especiais – que foram denominados como setores precários.

Como resultado deste estudo, a estimativa de setores que concentram condições habitacionais precárias chegou a dobrar em referência aos dados do IBGE relativos aos aglomerados subnormais para os mesmos municípios estudados.

Com relação aos dados nacionais e do Recife sobre os assentamentos precários, é importante atentar que necessidades habitacionais¹⁷, quantitativas e qualitativas, concentram-se cada vez mais nas áreas urbanas e nas faixas mais baixas de renda da população e estão localizadas, principalmente, nas Regiões Metropolitanas, abrangendo parte expressiva dos assentamentos precários. O déficit habitacional no Brasil estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir dos dados da PNAD 2015, correspondeu a 6,3 milhões de domicílios, dos quais 5,5 milhões, ou 87,7%, estavam localizados nas áreas urbanas.

O déficit habitacional do Recife era de 62.687 de domicílios (FJP, 2013), concentrando 43,7% do déficit da RM Recife. As inadequações por até 1 componente de infraestrutura atingiam 170.420 domicílios ou 36,2% do total de domicílios particulares permanente do Município. É expressivo o número de domicílios com algum tipo de carência, destacando-se a carência relativa ao esgotamento sanitário que atingia 121.411 domicílios na capital, algo historicamente, ignorado pelos governantes e gestores públicos. Se esta carência abrange também as áreas ocupadas por segmentos de média e alta renda, os impactos são maiores para a população de baixa renda, principalmente, as que vivem em assentamentos precários em áreas alagáveis e cujas infraestruturas são precárias, em função do contato direto com os esgotos.

Quando se trata das estatísticas sobre assentamentos precários, é preciso considerar que não há um censo específico para esses assentamentos. Além disso, como muitos estudos já demonstraram (BRASIL, 2011; DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007), em um país de características continentais como o Brasil, a tipologia de assentamentos precários apresenta grandes variações regionais.

A partir do censo de 2010, o IBGE começou a realizar o levantamento de Informações Territoriais (LIT) que associava os aglomerados subnormais a assentamentos precários registrando suas características espaciais, como topografia, sítio e padrões urbanísticos. Para o caso recifense, ao

¹⁷ O conceito de necessidades habitacionais foi desenvolvido a partir da metodologia da FJP (2015), desde os anos 1990, e está relacionado a dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. O déficit habitacional estaria relacionado à noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento. A inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.

comparar as estatísticas de Aglomerados Subnormais e levantamentos sobre assentamentos precários observou-se significativa divergência na análise e classificação desses aglomerados. A sobreposição das malhas de setores especiais em Aglomerados Subnormais e a de assentamentos precários das pesquisas realizadas em âmbito local percebe-se grandes diferenças.

No Recife, os estudos para o Atlas de Desenvolvimento Humano (RECIFE, 2005), a partir do censo de 2000, identificaram que “foram as áreas mais precárias que concentraram as maiores demandas demográficas por novas habitações”. Aproximadamente, 760 mil pessoas moravam em áreas de baixo padrão de desenvolvimento humano, correspondendo a 53% da população. Desse total, 33% residiam em encostas e 20% nas áreas planas e alagadas da cidade. Enquanto a média de crescimento da população do Recife foi de 0,8% entre 1991 e 2000, a média das áreas de baixo padrão de habitabilidade foi de 1,3% (MIRANDA, 2005).

Há mais de um século que a situação de precariedade dos assentamentos que serviam de moradia para a população pobre do Recife vem sendo registrada. O censo de 1913, realizado pela Prefeitura do Recife, já identificava que os mocambos¹⁸ eram 43,3% das moradias existentes na cidade e o Censo dos Mocambos, de 1939, constatou a existência de 45.581 mocambos, que abrigavam 63,8% das habitações do Recife (SOUZA, 1991, p. 205-206).

Com as mudanças parciais das políticas habitacionais no final dos anos 1970, abrindo a possibilidade de urbanização de favelas, foram realizados levantamentos abrangentes nos assentamentos do Recife. As estimativas relativas à população moradora das favelas, em termos percentuais, estiveram ao redor de metade da população total do Recife (MORAES et. al., 2018), como é possível constatar na Tabela 1. A urbanização de favelas a partir do final dos anos 1970 e a oferta habitacional não foram suficientes para frear a ampliação dos assentamentos e para alterar o percentual da população residente em relação à população total da cidade, cerca de metade.

¹⁸ Os mocambos se configuravam, em geral, como casas de taipa, cobertas com palhas de coco, papelão, chapas de zinco ou madeiras

Tabela 1 - Dados de Registros dos Cadastros /Mapeamento.

ITENS	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda ¹⁹	Cadastro dos Assentamentos Populares ²⁰	Cadastro das Áreas Pobres ²¹	Mapeamento das CIS ²²
	1978-1980	1988-1991	1998-2000	2014
Quantidade	73**	489***	420***	545***
Área Ocupada (Km ²)	17,71	33,10	34,16	45,13
Percentual da Área do Recife	8,1	15,1	15,6	20,4
Percentual da Área Construída Recife	13,0	25,0	26,0	32,3
Número de Moradias	103.700	166.170	191.450	286.756
Percentual das moradias do Recife	42,0	54,3	50,9	60,9
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538
Percentual sobre população total do Recife	43,1	48,6	51,1	53,2
* CIS: Comunidades de Interesse Social **Total referente ao perímetro do conjunto de comunidades contíguas. *** Total referente ao número de comunidades				

Fonte: Tabela ajustada pelo Autor a partir de Recife, 2016.

Consideradas algumas das condições dos assentamentos precários no mundo e no Brasil e suas denominações técnicas e tipologias, foram recuperadas, em seguida, visões sobre algumas das características e condições estruturais da sociedade brasileira que colocam os oprimidos-privados em situação contínua de vulnerabilidade quanto às condições de cidadania e ao acesso ao direito à cidade.

3.2 ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO BRASIL: O QUE É POSSÍVEL EM UM CONTEXTO DE SUBCIDADANIA?

As desigualdades, discriminações e injustiças sociais históricas no Brasil estão relacionadas e se expressam no reconhecimento de quem está integrado nas diversas esferas, social, econômica,

¹⁹ Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM), mediante demanda e financiamento do Banco Mundial. Os Assentamentos Precários eram denominados Assentamentos de Baixa Renda. Esse Cadastro foi a Base para a instituição de AEIS no Recife em 1980. Os Assentamentos Precários eram denominados Assentamentos Populares.

²⁰ Foi realizado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco.

²¹ Foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM), a partir do PROMETRÓPOLE, e os Assentamentos Precários eram denominados Áreas Pobres.

²² Realizado pela Prefeitura do Recife, Secretaria de Saneamento com recursos do Município. Os Assentamentos Precários eram denominados Áreas Pobres.

política e em termos de cidadania. Maricato (1997, p. 122) recupera, a partir de importantes pensadores brasileiros, algumas características da sociedade brasileira que explicam parte dessa quadro: (i) a privatização da esfera pública, com a discriminação e arbitrariedade na ação do Estado em função de interesses privados; (ii) a modernização excludente, combinando o crescimento econômico a relações arcaicas; (iii) a cidadania apenas para alguns, com as relações políticas baseadas na troca de favores e no patrimonialismo; (iv) a industrialização com baixos salários, com o mercado interno restrito e concentrado, tendo forte impacto na estrutura de provisão da habitação da sua maciça produção doméstica; (v) o desemprego disfarçado e a estrutura complexa de inserção da força de trabalho; e (vi) a relação internacional assimétrica, reforçada pela burguesia nacional.

O crescimento econômico, sempre colocado como condição para o enfrentamento da pobreza, não alterou o quadro de desigualdades extremas. Afinal, como ressalta Souza (2003, p. 51), o país teve o maior crescimento econômico do globo entre 1930 e 1980, mas as condições de desigualdade, marginalização e subcidadania não mudaram.

O reconhecimento dos considerados cidadãos que efetivamente teriam acesso a direitos sempre foi restrito, em função de “um regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas” (HOLSTON, 2013). Assim, direitos políticos e o acesso à propriedade fundiária foram limitados para a maior parte dos brasileiros, restringindo sua cidadania.

Para Souza (2003) o caráter moderno da conflitualidade periférica brasileira explica nossas contradições sociais, tomando em conta que ideologia da igualdade da modernidade ocidental mascara as relações de desigualdade em nosso contexto. Souza (2009) afirma que a modernização brasileira constituiu não apenas as novas classes sociais modernas também uma classe inteira de indivíduos “precarizados”, denominada por ele como “ralé” estrutural, abandonada pela sociedade e, por isso, desprovida das condições culturais e econômicas para alcançar a cidadania e, ao mesmo tempo, funcional a um padrão de acumulação capitalista periférico, baseado na superexploração do trabalho. A subcidadania condena “dezenas de milhões a uma vida trágica sob o ponto de vista material e espiritual, quanto sociopolíticas como a endêmica insegurança pública e marginalização política e econômica” (SOUZA, 2003). Nesse sentido, Souza (2003, p. 54) ressalta, a partir dos estudos e reflexões de Fernandes (1978), o abandono dos ex-escravos que, após a abolição, tornaram-se responsáveis por sua própria sobrevivência, sem que a sociedade-estado oferecesse os meios materiais ou morais necessários à reprodução.

Na visão de Santos (1992, p. 45) foi formada no Brasil uma enorme massa urbanizada sujeita a carências sociais de todo tipo, atomizada e vítima de muitas situações de violência pública e privada. A essas condições, somam-se a ausência de capacidade ou motivação à participação e

uma reduzida taxa de demandas em um contexto de descrédito na presença e eficácia do Estado. As funções básicas de uma poliarquia eficaz, como a provisão de segurança, proteção, previsibilidade e administração de justiça, alcançam uma menor parte dos brasileiros, o que é agravado por ineficiências, privilégios e barreiras (SANTOS, 1992, p. 47). O estado típico de sociedades em transição social acelerada como a brasileira caracteriza-se pela inexistência de um código de conduta universalmente aceito e, por consequência, de imprevisibilidade na garantia de reciprocidade entre contribuição individual e retribuição social (SANTOS, 1992, p. 52-53). O que poderia ser estar relacionado, na perspectiva de Olson (1999), como uma tendência da maior parte das pessoas de evitar os “custos da participação”, ou poderia refletir, ainda, na visão de Putnam (1996), um capital social escasso, quando a não participação-cooperação estaria relacionada a uma “vida coletiva atrofiada”. Essas condições acarretam em fragmentações sociais, com indivíduos e grupos sociais gerando suas próprias regras.

É preciso considerar, ainda, que qualquer busca de inserção ou de mudança nas estruturas sociais sempre irá requerer esforços demasiados para quem está lutando pela sobrevivência. Esse quadro, mesmo com alguns avanços nas políticas sociais na primeira década e início da segunda dos anos 2000, não foi alterado significativamente, até porque houve retrocessos nos últimos anos.

Os moradores de favelas, sempre preteridos ou abandonados pelo Estado brasileiro, então, tiveram que criar seus próprios códigos, ficando sujeitos, ainda, às violências estatais para a “imposição da ordem”, ou foram submetidas às regras impostas por “ordens” paralelas, de grupos ligados às contravenções, como as facções de tráfico de drogas ou as milícias.

Na compreensão de Kowarick (1979, p. 59), o quadro urbano brasileiro é caracterizado pela espoliação urbana, como a soma de “extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivos” necessários à subsistência, agudizando a exploração no âmbito das relações de trabalho. Por meio de precárias condições de reprodução social, a exploração ocorreria também na cidade em função do sobretrabalho envolvido na autoconstrução, promovida pelos segmentos em situação de pobreza, de seus próprios assentamentos e moradias. E as políticas de desenvolvimento urbano e habitacional não alteraram essa realidade e, em diversos momentos, contribuíram para a acentuação dessas desigualdades e espoliações.

Na leitura que Holston (2013) faz da cidadania brasileira desde a década de 1970, uma cidadania insurgente vem emergindo a partir das periferias autoconstruídas precárias e por meio de lutas pela cidade. Para ele, os pobres urbanos passaram a se reconhecer como produtores e consumidores da vida urbana, fundamentais para sua economia e sua sociedade, e, também, a ter acesso a direitos políticos, a participar novas esferas públicas e do consumo moderno, no que ele denominou

de “cidadania insurgente”. Mas, considerando o termo ‘insurgente’, há alguma rebeldia perante as condições desiguais ou seriam apenas lutas pela reprodução social, para a inclusão, mesmo em patamares sociais inferiores?

Em seguida, é apresentada uma recuperação resumida do tratamento social-estatal aos assentamentos precários, em especial às favelas, com ênfase ao período que a urbanização de favelas tornou-se política, a partir do final dos anos 1970, mesmo período em que o debate sobre o direito à cidade emergiu em decorrência, principalmente, das lutas pela moradia e pela reforma urbana. Vale destacar que, historicamente, sem menosprezar as valorosas ações diretas e institucionais realizadas pelos oprimidos e por seus apoiadores, as decisões sobre a produção do espaço estiveram mais concentradas com os setores e agentes dominantes nos âmbitos políticos e econômicos, em detrimento das necessidades e interesses dos oprimidos.

A maior parte das ações diretas e institucionais pela regularização de assentamentos precários, como será possível constatar nas próximas partes desse capítulo, deu-se em quadro predominante de indiferença ou até rejeição de parte expressiva da sociedade e de descasamento e conflito com os interesses das coalizões de poder que comandam a produção do espaço, resultando em uma prevalência de ações fragmentadas e tópicas estatais. De todo modo, os governos foram, também, influenciados por oprimidos e por insatisfeitos que lograram mudar, parcialmente, as agendas públicas, tornando alguns processos de intervenção em favelas mais inclusivos, mesmo que ainda conviventes com omissões e remoções e com ações parciais e tópicas que expressam o quadro histórico-estrutural de subcidadania.

3.3 HIGIENISMO, REFORMAS, OMISSÃO E A ERRADICAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: DA REPÚBLICA VELHA AO ESTADO NOVO

As formas predominantes de moradia dos pobres nas grandes cidades brasileiras no século XIX, cortiços, favelas, mocambos etc., que sempre foram rejeitadas pelas elites econômicas, políticas e técnicas, passaram a ser objeto de intervenções em função de diversas questões: saúde pública, legalidade, modernização entre outros. Nessa seção, foram recuperadas algumas das principais questões relacionadas às formas de tratamento estatal a estes assentamentos, incluindo a omissão.

Um dos pilares da ordem excludente construída nas cidades brasileiras foi a instituição da Lei de Terras, nº 601 de 18 setembro de 1850, que definiu a propriedade fundiária no Brasil e proibiu as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra (ROLNIK, 1997, p 22-23). Assim, a terra passou a adquirir o estatuto de mercadoria e o direito de acesso ficou desvinculado da efetiva ocupação, o que irá se expressar, em um contexto histórico de desigualdades e exclusão,

na convivência entre um sistema oficial restrito de aquisição e registro de terras e a ocupação informal pelos pobres.

Antes da Lei de Terras, os terrenos de marinha, antes da Lei de Terras, em 1831, passaram a ser submetidos à regulamentação especial, com as posses mansas e pacíficas de ocupação primária passíveis de legitimação, o que permitiu que fossem solicitados aforamentos pelos grupos de alta renda e, ao mesmo tempo, diminuiu as possibilidades de regularização de parte dos alagados ocupados pelos pobres.

Vários eventos e processos, como a libertação dos escravos (1888), a Proclamação da República (1989), a emergente industrialização e a crescente imigração, desencadearam uma rápida expansão dos centros urbanos brasileiros (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 11). Os trabalhadores livres, impossibilitados de se tornarem proprietários de terra ou terem suas posses regularizadas, foram levados a ocupar mais intensivamente as áreas que “sobravam”, de fragilidade ambiental, ou a morar em cortiços em áreas centrais.

A não integração social e econômica no Brasil está expressa, também, nas condições inadequadas de moradia e de inserção urbana dos segmentos em situação de pobreza, discriminados e vulneráveis. Os pactos entre os proprietários fundiários e a burguesia mercantil-exportadora impuseram as principais limitações à construção de uma cidadania mais ampla na Primeira República. Parte dessas condições de desigualdades e discriminações define as possibilidades de reprodução socioespacial até hoje.

No Recife, as distâncias entre os grupos sociais foram mantidas: de um lado, proprietários de terras, senhores de engenho e fazendeiros; de outro lado, os segmentos de não proprietários, sem-terra, ex-escravos etc. É importante reter que Recife foi de 1600 a 1850 o terceiro porto do tráfego negreiro no Brasil e sua formação socioespacial expressou essa condição, com áreas autoconstruídas, inicialmente no entorno de núcleos históricos, tendo a predominância de famílias afrodescendentes (BITOUN, 2017, p. 2).

Os mocambos, construídos em alagados, marcam a paisagem de Recife e, também, a maioria de seus conflitos urbanos. Alguns desses conflitos, estão relacionados à cobrança taxas pela ocupação de terras nos alagados (de marinha), denominadas “aluguel do chão” ou “foros”, pelos foreiros que controlavam o uso da maior parte das terras ocupadas pelos oprimidos-privados, não apenas como moradia, mas para as atividades de subsistência (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 14).

As formas de moradia dos pobres, principalmente nas grandes cidades, como os cortiços, favelas e mocambos, passam a ser objetos de intervenções públicas mais frequentes. Os cortiços, principalmente os situados em áreas centrais, foram identificados como focos de contaminação e

de propagação de doenças, a partir da visão sanitaria-higienista e, ao mesmo tempo, como abrigo de classes perigosas, resultando em proibições pela legislação urbanística e em programas de erradicação.

O esforço higienista-sanitarista no Brasil teve como referências as experiências dos países europeus como Inglaterra, França e Alemanha e foi realizado a partir de três frentes principais: o controle sanitário das habitações; a legislação; e a realização de obras de saneamento nas áreas centrais (BONDUKI, 2004, p. 29). A principal preocupação da legislação no contexto do higienismo-sanitarista foi eliminar cortiços e habitações precárias das áreas centrais, mais valorizadas (ROLNIK, 1997, p. 37). A oferta diferenciada de infraestruturas e serviços urbanos estava, assim, integralmente atrelada à ocupação seletiva das cidades pelas elites, ao mesmo tempo em que condenava os modos de viver dos pobres (ROLNIK, 1997, p. 69).

Todas as iniciativas para o estabelecimento de uma nova ordem legal higienista nas grandes cidades brasileiras foram restritas em seu alcance, já que sempre estiveram acompanhadas por omissões amplas às formas de moradia precária, fundamentais à reprodução da força de trabalho (BONDUKI, 2004, p. 39). Vale ressaltar que o mercado rentista sempre teve força para impedir que as ações estatais prejudicassem o mercado de locação, incluindo o voltado para os pobres.

Se o foco principal do ideário higienista era o cortiço, não é possível ignorar outras formas de moradia precárias, entre estas as favelas que passaram a ser reconhecidas no final do século XIX. A ocupação autorizada do Morro da Providência no Rio de Janeiro, em novembro de 1897, por militares federais vindos da Guerra de Canudos, tornou-se um marco no registro de assentamento precários de moradias autoconstruídas. Há indicações que esse morro abrigou também pessoas que foram atingidas pela destruição higienista do maior cortiço da cidade, o famoso “Cabeça de Porco”. A denominação da área como Morro da Favella, foi inspirada em um dos morros junto aos quais a cidadela de Canudos foi construída (VALLADARES, 2000, p. 7), que continha uma planta cujo nome popular era favela. Tal denominação passou a designar os assentamentos no Brasil com características similares. Todavia, mesmo no Rio de Janeiro, outros assentamentos desse tipo já existiam antes da ocupação do Morro da Providência (ABREU, 1988). No Recife, a denominação predominante à moradia dos pobres era o mocambo, o que perduraria até os anos 1950. A favela seria incorporada, adiante, para designar, na maior parte dos casos, os assentamentos mais recentes e precários.

No final do século XIX, iniciava-se ampliação das funções do Estado, com a estatização dos serviços públicos e o início da formação de corpos técnico-burocráticos. Intervenções públicas de remodelamento e renovação urbana foram realizadas em grandes cidades, no início do século XX, em especial nos portos e nas áreas centrais, integradas ao ideário de modernização, progresso e

embelezamento. Inspiradas nas iniciativas públicas em Paris (Haussman, em 1860), Londres (*New Towns*) entre outras, as intervenções de remodelamento apontaram para o desenvolvimento urbano-industrial e deram continuidade à elitização dos centros urbanos, expulsando os pobres.

Entre as intervenções de renovação urbana no Brasil nesse período, foram emblemáticas as reformas promovidas no Rio de Janeiro pelo Prefeito Pereira Passos (1902-1906) com a abertura inúmeras ruas e avenidas nas áreas centrais e a demolição em larga escala dos cortiços. As campanhas contra habitações precárias continuaram e houve remoções parciais, também, nas favelas do Morro da Providência, Santo Antônio e Babilônia.

O Recife também passou por uma ampla reforma urbana, no bairro portuário, entre 1909 e 1914, para abrigar novas funções financeiras, do comércio internacional etc.) e para elitizar o centro; além do Plano de Saneamento do Recife, elaborado pelo engenheiro Saturnino de Brito, que dotou a cidade de um moderno sistema de esgotamento sanitário e de abastecimento d'água, que suportaria o crescimento da cidade por vários anos. Nesse contexto, teve início a política de combate ao mocambo (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 5) e foi realizado o censo de 1913, pela prefeitura, que identificava que os mocambos já eram 43,3% dos edifícios existentes na cidade (CAVALCANTI et. al, 2016, p. 315).

Vilas operárias passam a ser construídas em várias cidades brasileiras por especuladores, por companhias construtoras e imobiliárias e por industriais. O Estado estimulou essa produção, com incentivos fiscais, segurança jurídica e tolerância a inobservância das normas edilícias e sanitárias (BONDUKI, 2014, p. 19). Essas vilas visavam assegurar a reprodução social da força de trabalho próximas às unidades produtivas, rebaixar o custo de reprodução de força de trabalho e controlar os trabalhadores e, por isso, algumas contavam com equipamentos coletivos, como escolas, enfermarias, pequenos comércios. Raras iniciativas públicas de construção de casas operárias ocorreram no período, como a realizada no Rio de Janeiro pela prefeitura do Distrito Federal e pela governança federal, referente ao Bairro Operário Marechal Hermes (BONDUKI, 2014).

No Recife, a construção de vilas operárias teve início ainda no final do século XIX, estendendo-se até a década de 1920, relativamente distantes das áreas centrais, como foram os casos das vilas da Macaxeira e da Torre (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 8). Algumas vilas foram construídas por iniciativa governamental, pela Fundação da Casa Operária para pessoas desabrigadas da cheia de 1924 (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 10).

A despeito da produção de vilas operárias em algumas das principais cidades brasileiras, é necessário reconhecer que os trabalhadores não integrados e ex-escravos tinham nos cortiços mais degradados e nas favelas suas principais oportunidades de moradia.

Os conflitos urbanos se intensificam no Recife, com os segmentos dominantes apontando os mocambos como focos de epidemias, desordem e promiscuidade e algumas organizações populares apresentando suas demandas; entre elas, a Federação Operária de Pernambuco que demandou, em 1914, ações do Estado para a construção de casas populares e o congelamento dos preços dos aluguéis. [CÉZAR; COSTA, 1992, p. 5).

Ao longo do final do império até todo o período que abrange a República Velha, predominou o não reconhecimento das formas de apropriação espacial e das demandas por participação na vida urbana dos trabalhadores pobres ou frações marginalizadas da sociedade. Uma combinação entre omissão e ações repressivas de remoção dos assentamentos precários e de seus moradores permeava as ações estatais nos campos do planejamento, da intervenção direta e da regulação urbanística.

3.4 A INDUSTRIALIZAÇÃO E A URBANIZAÇÃO ACELERADA, PRECÁRIA E EXCLUDENTE NO BRASIL – DO ESTADO NOVO AO GOLPE MILITAR

O golpe de Estado de 1930, sob a liderança de Getúlio Vargas, marca a emergência de um projeto de desenvolvimento de base urbano-industrial. A questão urbana no Brasil, nesse quadro, emergirá em função da concentração espacial, cada vez maior, dos meios de produção, dos mercados e da força de trabalho nas grandes cidades, mas de forma excludente, consolidando um conjunto de não integrados aos sistemas sócio-políticos e econômicos formais.

A questão sanitária passou para o segundo plano e a questão da moradia assumiu papel de fator econômico estratégico para a industrialização e, também, como possibilidade de estabilidade e ascensão social para os trabalhadores. Todavia, ainda predominaria o incentivo à produção privada de habitações de aluguel, insuficiente e inacessível aos mais pobres. O mais evidente rebatimento da falta de oportunidades habitacionais foi a consolidação dos assentamentos precários, favelas e mocambos na paisagem das principais cidades.

O aumento das favelas era acompanhado por recomendações para a sua erradicação e de proibição de novas construções precárias. Planos e reformas em diversas cidades brasileiras continuavam a ser desenvolvidos com o intuito de remoção da população pobre e reestruturação das áreas centrais e valorizadas, de maior interesse dos agentes econômicos, como o Plano de Extensão, Remodelação e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro, o Plano Agache, realizado em 1930.

Ampliaram-se as propostas para a especialização funcional de parcelas de território urbano, expressas em zoneamentos, para o fortalecimento da propriedade privada e segregações socioespaciais (MONTE-MÓR, 2007 p. 74). Em São Paulo, foi instituído um zoneamento urbano em alguns distritos da cidade em 1931, com o intuito de concentrar investimentos públicos em determinados setores e proteger os investimentos do setor imobiliário, como os bairros jardins, que se caracterizaram como uma reação das elites aos territórios da população em situação de pobreza (ROLNIK, 1997, p. 173).

Sob a justificativa de enfrentar a emergência de forças comunistas antes das eleições de 1938, mais um golpe do Estado foi liderado por Getúlio Vargas. Sob o denominado Estado Novo (1937-1945), uma nova Constituição é promulgada em 1937, impondo uma ordem ainda mais autoritária que se expressou na extinção na autonomia sindical e partidária, na repressão política aos movimentos e na nomeação de interventores para os estados. Mas, o Estado prosseguiu na consolidação de alguns direitos sociais, restritos aos trabalhadores formais, como as leis trabalhistas e a criação do salário mínimo.

Ao longo dos anos 1930, o Governo Federal passa a contribuir na produção e oferta de habitação, fundamentalmente, a partir da reestruturação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP), transformando-as em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), organizados por categorias profissionais. Os IAPs atuavam na provisão habitacional de forma restrita, contemplando, tão somente, seus associados, trabalhadores assalariados.

A ação estatal ganha relevância em contexto de acelerada urbanização e a habitação passa a ser assumida como uma questão social e pública, reconhecida a incapacidade do setor privado em prover moradia popular (BONDUKI, 2014, p. 41). No período de 1937 a 1945, o número de habitações construídas pelos IAPs chegou a um total de 124.025 unidades. Os conjuntos habitacionais foram, em sua maioria, construídos em áreas menos valorizadas e periféricas. Não havia, porém, uma política habitacional em escala nacional definida pelo governo federal.

O pacto territorial entre Estado e elites de tolerância à ilegalidade na ocupação de parte das cidades brasileiras permitiu a formação de clientelas, com os agentes estatais como intermediários de concessões seletivas para os moradores de assentamentos precários. As melhorias urbanas se transformariam em votos e as lideranças de bairro em cabos eleitorais (ROLNIK, 1997, p. 204). A ordem excludente não integrava as formas de apropriação espacial dos oprimidos-privados, apenas suportava, seletivamente, algumas exceções, em uma subcidadania tutelada.

Em 1934, o Decreto Municipal n.º 268 prevê a proibição da construção ou reconstrução de mocambos no perímetro urbano do Recife e em 1938, o prefeito do Recife, Novaes Filho, decretou

a proibição de construção de mocambos nas zonas urbana e suburbana. No mesmo ano, foi criada a Comissão Censitária dos Mocambos, cuja meta era quantificar os mocambos para estabelecer uma política de erradicação (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 16). O Censo dos Mocambos, de 1939, constatou a existência de 45.581 mocambos e 164.837 habitantes mocambeiros (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 12).

O interventor federal do estado de Pernambuco, Agamenon Magalhães, que vinha sofrendo críticas de oposicionistas e das classes dominantes em função dos mocambos em várias partes da cidade, instituiu uma política de erradicação dos mocambos atrelada à criação da Liga Social Contra o Mocambo, em 1939; uma entidade privada financiada pelo governo do Estado, contando com contribuições e doações de empresas e entidades classistas. A Liga, reformulada em 1945, tornou-se autarquia estadual, renomeada como Serviço Social Contra o Mocambo. A política de erradicação dos mocambos promoveu a remoção 14.597 mocambos entre 1939 e 1945 (CÉZAR e COSTA, 1992). Nesse contexto, a Empresa Construtora de Casas Populares, criada por industriais pernambucanos por pressão do interventor estadual para o reassentamento dos mocambeiros, construiu apenas 6.173 unidades, voltadas prioritariamente para os que constituíam a força de trabalho formal.

Os mocambeiros erradicados passaram a ocupar, principalmente, as colinas (“os morros”) da zona norte, embora tenham sido obrigados a pagar o “foro” (aluguel do chão) a supostos detentores da posse (FALCÃO e SOUZA, 1985). Parte dos mocambeiros ainda conseguiu se manter em algumas áreas centrais ribeirinhas e/ou alagáveis (CÉZAR e COSTA, 1992, p. 15). Essas remoções em massa e a cobrança dos foros irão se expressar em conflitos pela posse da terra que prosseguirão até os anos 1970.

Em outras cidades, as políticas de erradicação dos assentamentos precários do tipo favela tiveram continuidade e novas leis foram elaboradas, como o Código de Obras do Rio de Janeiro (Decreto n.º 6.006, artigos 347 e 349) que, em 1937, proibiu a construção de favelas, prevendo sua substituição por núcleos de habitação de tipo mínimo. Reforçando esta concepção, em 1941, foram criados os Parques Proletários Provisórios pela Prefeitura do Rio de Janeiro, como alojamentos coletivos provisórios para abrigar a população favelada enquanto se construíam casas definitivas para áreas próximas. A favela passa a ser compreendida como local de migrantes, não integrados socialmente (CARDOSO, 2007, p. 223-224).

No início dos anos 1940, o governo federal passa a intervir também no mercado de locação habitacional, em uma estratégia mais ampla para desestimular a produção de moradias para aluguel para que mais investimentos pudessem ser direcionados à produção industrial, e, também, para estimular a difusão da propriedade privada (VILLAÇA, 1986, p. 53-55). O Decreto-lei do

Inquilinato, de 1942, congelou os aluguéis e propôs medidas para evitar os despejos injustificados. Contudo, essas medidas geraram a diminuição dos investimentos na construção de casas de aluguel, sem que houvesse a diminuição efetiva dos despejos.

Entre 1940 e 1950, a população urbana do país eleva-se de 13 para 19 milhões de habitantes segundo o Censo do IBGE, 1950-1951, com grande concentração nas grandes cidades. Ao mesmo tempo, expandiam-se os assentamentos precários, principalmente as favelas e os loteamentos irregulares periféricos.

A atuação do Estado, ainda erradicando favelas das áreas centrais, abrindo caminho para o setor imobiliário, ampliando os perímetros urbanos, as malhas viárias e os serviços de transportes públicos, foi decisiva para o processo de periferização da pobreza. O Recife, nesse período, passava por processos de adensamento e expansão dos assentamentos que não tinham sido erradicados e a ampliação dos localizados nas grandes áreas de encostas, situadas ao norte, além de novas ocupações à noroeste.

O processo desordenado e precário que caracteriza a urbanização das grandes cidades brasileiras é objeto de diversos estudos e planos, como tentativas e ordenação do espaço em expansão, enquanto para o governo federal e a maioria dos estados, o problema urbano continuava restrito à questão habitacional (MONTE-MÓR, 2007, p. 79). Entre estas iniciativas, destacou-se o movimento liderado pelo Padre Lebrez, uma versão brasileira do movimento francês "Economia e Humanismo", com o desenvolvimento de planos para várias cidades, como São Paulo, Belo Horizonte e Recife (MONTE-MÓR, 2007).

Com a queda do Estado Novo, são restaurados o regime democrático e a cidadania política. No período entre 1945 e 1964, o Brasil tem ampliada sua inserção nas dinâmicas do capitalismo mundial por meio da industrialização por substituição de importações, via intervenções estatais na economia e na provisão de infraestruturas para a instalação de grandes indústrias, especialmente multinacionais. O crescimento econômico não melhorou as condições de reprodução de vida e social para os trabalhadores, considerando os baixos salários, muito menos para os não integrados ao mundo do trabalho. Estas condições foram responsáveis pela persistência do quadro de desigualdade e exclusão que marca a sociedade brasileira, agora associada à urbanização acelerada precária.

As ações e políticas sociais implementadas a partir de práticas personalistas-particularistas com a formação de clientelistas urbanas foram ampliadas. Assim, vastos segmentos, historicamente explorados, foram submetidos à intermediação e ao poder discricionário de agentes políticos para ter acesso a serviços de consumo coletivo, em troca de retribuição nas disputas político-eleitorais.

A habitação, nesse período, consolida-se como objeto de uma atuação estatal mais abrangente, em uma conjuntura de decadência da moradia de aluguel e de consenso da fragilidade da atuação do setor privado para a provisão habitacional. Esta atuação se expressará na criação da Fundação da Casa Popular (FCP), pelo Decreto-lei n.º 9.218/1946, como o primeiro órgão de âmbito nacional voltado exclusivamente para a provisão habitacional, subordinando as operações imobiliárias e das carteiras prediais dos IAP. Porém, a FCP nasceu com forte oposição que reunia os IAP, a indústria da construção civil, os sindicatos e as entidades profissionais (BONDUKI, 2014, p. P49). No mesmo ano de sua criação, a partir do Decreto-lei n.º 9.777/1946, a FCP tem suas atribuições ampliadas para a atuação em desenvolvimento urbano e na indústria de material de construção, por meio de financiamentos.

A atuação da FCP não estava baseada em critérios transparentes para a definição da distribuição das casas. Os grandes centros urbanos, com mais 50.000 mil habitantes, foram privilegiados com mais de 60% da produção. Era evidente, ainda, um desequilíbrio regional em favor do Sudeste, com 70% das construções. Pressionada por forças políticas diversas e sem dispor de recursos estáveis, em 18 anos de trajetória, a FCP produziu apenas 19.372 unidades habitacionais em 188 conjuntos (MANOEL, 2004, p. 109), de forma pulverizada e pautada pelo clientelismo, sem abordar diretamente a questão dos assentamentos precários.

Outras políticas habitacionais estaduais e municipais foram desenvolvidas no mesmo contexto histórico de atuação dos IAPs e da FCP. Em 1947, em Porto Alegre, foi criada a “Companhia de Materiais pró-casa Popular. Entre 1947 e 1951, em São Paulo, foi instituída a Comissão de Estudos de Problema da Habitação Popular que elaborou o Plano de Casas Populares com a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) em articulação com o IPSEP. Em 1952, em Salvador, foi criada a “Fundação do Lote Popular”. Contudo, nenhuma dessas iniciativas tinha a perspectiva de reconhecimento dos assentamentos precários como parte integrante das cidades.

No Recife, no final dos anos 1940, foram criadas diversas organizações populares que demandavam ao Estado melhorias em suas comunidades, assentamentos precários, principalmente, a posse da terra. Entre elas: os Comitês populares e Democráticos de Bairros; a Sociedade Mista Largo do Viveiro de Afogados; a Sociedade Mista 30 de Setembro, na Mustardinha; e a Sociedade dos Proprietários do Largo dos Pescadores da Estrada dos Remédios entre outras (ETAPAS, 1989).

No Rio de Janeiro, em 1947, foi criada a Fundação Leão XIII, a partir de um convênio com o Governo do Distrito Federal, com o objetivo de promover serviços de saúde e sociais aos moradores das favelas (BLANCO JUNIOR, 2006 p. 19), oferecendo um contraponto conservador às ações do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em comunidades populares em várias cidades brasileiras. A

Fundação atuou em 34 favelas cariocas, entre 1947 e 1954, com melhorias urbanas em relação à rede de esgoto, acesso à água, urbanizando apenas uma favela, a da Barreira do Vasco. Dificuldades financeiras fizeram com esta fundação não desse continuidade a este tipo ação, concentrando-se em atividades de educação até 1964.

A partir dos anos 1950, passaram a ser realizados recenseamentos nacionais nas favelas. Quando estes levantamentos começaram a ser realizados, ainda prevalecia a política de remoção de favelas.

Outra iniciativa no âmbito da Igreja Católica para as favelas, foi liderada por Dom Helder Câmara, secretário-geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que fundou a Cruzada São Sebastião em 1955, para realizar melhorias de infraestrutura urbana e a construção de equipamentos coletivos em favelas no Rio de Janeiro. Entre 1958 e 1960, a Cruzada realizou obras em mais de 20 favelas, e, ainda, impediu a remoção das favelas do Borel e do Esqueleto, em 1958, e da favela Dona Marta, em 1959 (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 21-22).

As experiências embrionárias de urbanização de favelas no Rio de Janeiro, a partir das iniciativas da Igreja Católica, com o apoio governamental, favoreceram a criação de novas abordagens, mesmo minoritárias, para o tratamento inclusivo dos assentamentos precários.

Nos anos 1950, em uma perspectiva de enfrentamento do quadro de urbanização acelerada, desigual e precária no Brasil, foram realizadas as primeiras discussões sobre a Reforma Urbana. Um marco foi o debate que se deu em 1953, em Belo Horizonte, no terceiro Congresso Brasileiro de Arquitetos, que resultou em uma proposta de lei para a criação de um ministério para as questões de habitação e de urbanismo. Em 1959, o Instituto dos Arquitetos do Brasil do Rio de Janeiro publicou e encaminhou aos candidatos à Presidência da República uma proposta de lei chamada "Lei da Casa Própria", por meio da qual se reivindicava a criação do Conselho Nacional da Habitação (BASSUL, 2010).

Em 1956, foi criado o Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-higiênicas (SERFHA) no Rio de Janeiro, capital federal, para intervir em favelas, cortiços, vilas etc. Este trabalho foi interrompido em meados de 1962, por Carlos Lacerda, então Governador da Guanabara, para a retomada de uma política de remoções. Ou seja, os pequenos avanços na direção da urbanização das favelas, ainda eram muito instáveis e vulneráveis frente a perspectivas conservadoras e excludentes de intervenção.

Em fins da década de 1950 a ideologia do desenvolvimento ganhava força com o Governo Kubitschek, a partir do Plano de Metas e com o compromisso político da construção de Brasília, a nova capital federal. Entretanto, o debate sobre a urbanização desigual nas principais cidades brasileiras foi secundarizado.

No Recife, os moradores dos mocambos e favelas, após os anos de violentas remoções promovidas pela Liga Social contra o Mocambo, buscavam se mobilizar contra os aumentos do foro e de aluguéis informais de dos terrenos e moradias que ocupavam. Desse modo, algumas iniciativas populares para defender e demandar condições mínimas de reprodução começam a se contrapor ao rentismo desmedido.

No plano internacional, organizações multilaterais de cooperação, criadas após a Segunda Guerra Mundial, como o Banco Mundial (1944) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (1956), passaram a investir no combate à pobreza urbana nos países periféricos. Apesar de serem disseminados programas para a implantação de serviços de infraestrutura urbana e lotes urbanizados, *sites-and-services*, no Brasil, alguns dos empreendimentos financiados por esses bancos, no período, ainda foram, de remoções dos pobres das áreas centrais para a periferia. O BID passou a atuar a partir de outras organizações para a cooperação multilateral na América Latina, como foram os casos da Aliança para o Progresso, programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico da América Latina, e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID - *United States Agency for International Development*), para financiamento, principalmente, de remoção de favelas e construção de grandes conjuntos habitacionais (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 81). Um dos objetivos com essas intervenções era evitar o avanço do comunismo.

A USAID promoveu a remoção de favelas localizadas Zona Sul do Rio de Janeiro, com alto valor imobiliário, com a transferência dos seus moradores para grandes conjuntos habitacionais, como Vila Kennedy e Cidade de Deus (BONDUKI, 2014, p. 58). A Aliança para o Progresso financiou empreendimentos habitacionais nas periferias de várias cidades, principalmente no Rio de Janeiro, a partir da Companhia Habitacional do Estado da Guanabara (COHAB-GB). No Recife, foram investidos recursos à construção de 8.500 moradias.

A repressão às ocupações teve continuidade no Recife, mas a resistência ampliou-se gradativamente, fortalecida pelos resultados de alguns conflitos emblemáticos como o referente à ocupação da área pertencente ao Estado de Pernambuco, destinada a equipamentos do Porto do Recife, denominada Areal Novo e, posteriormente, chamada de Brasília Teimosa, como homenagem à nova capital federal. Essa resistência inicial acabou sendo intensificada nos anos 1970, fomentando propostas da comunidade de urbanização do assentamento em oposição a um projeto da prefeitura.

No tocante às intervenções estatais no Recife, na gestão do Prefeito Pelópidas Silveira, 1955-1959, foi proposta a urbanização de uma área no Bairro do Ibura para o reassentamento de moradores que vinham sofrendo pressão de supostos proprietários (CÉZAR e COSTA, 1992). Esse projeto de

urbanização do Iburá só foi retomado anos depois, com outra configuração e a partir de conjuntos habitacionais. Outro caso importante nesse contexto, foi referente à ocupação da área do Monte dos Guararapes em 1962, em Jaboatão, Região Metropolitana do Recife. Em função de se constituir em patrimônio histórico, além dos riscos de uma ocupação em encostas, os ocupantes foram transferidos para Cajueiro Seco, em área adquirida pelo Governo do Estado, a partir do Serviço Social Agamenon Magalhães. Foi criada uma associação de moradores e estes lograram o compromisso do governador Miguel Arraes para o desenvolvimento de um projeto habitacional, com o emprego de tecnologias não convencionais e participação dos moradores em mutirão (BONDUKI, 2014, p. 57). Essas experiências significaram um contraponto às iniciativas de remoção de favelas com o apoio de organismos internacionais, realizadas em outras cidades.

O contexto de emergência e fortalecimento de movimentos e entidades populares contribuía também para a politização dos conflitos no Recife, no início dos anos 1960. Nesse período, foi realizado 1º Encontro das Associações de Bairro do Recife que resultou na criação da Federação das Associações de Bairro de Pernambuco (FAPEB) em 1963 e foram criadas, ainda, a Frente do Recife, para a organização das camadas populares (ETAPAS, 1989, p.18) e a União dos Bairros do Recife (UBR).

Na esfera nacional, no governo de Jânio Quadros, foi proposto o primeiro órgão que centralizaria todo o planejamento da política habitacional, o Instituto Brasileiro de Habitação (ANDRADE e AZEVEDO, 1982), que não se efetivaria, mas que de algum modo, tornar-se-ia uma referência para o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado depois.

No Governo de João Goulart (1961-1964) as discussões sobre as reformas de base²³ ocorreram em meio ao conflito ideológico internacional relacionado à Guerra Fria e em um contexto nacional de confronto entre os setores conservadores e forças progressistas que propunham mudanças mais estruturais para o desenvolvimento brasileiro (BONDUKI, 2014, p. 57). A partir da proposta Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), foi criado o Conselho Nacional de Habitação em 1962. Em 1963, foi realizado o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo IAB e pelo Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), em duas etapas, em Petrópolis, no Hotel Quitandinha, e em São Paulo, em julho de 1963. No documento final do Seminário de

²³ No final dos anos 1950, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) começou a discutir propostas de mudanças nas estruturas econômicas, sociais e políticas para a superação do subdesenvolvimento, denominadas, posteriormente, como reformas de base. Estas reformas abrangeriam diversos setores como o agrário, educacional, urbano etc. Com a ascensão de João Goulart à presidência da República, estas reformas tornam-se propostas, mas tiveram forte resistência de setores conservadores, principalmente em relação à reforma agrária.

1963 foi proposto um conjunto de medidas visando a justa utilização do solo urbano e o fornecimento de habitação condigna a todas as famílias. O documento recomendava, ainda, uma proposta de lei com a previsão de um órgão central para a política habitacional, planos nacionais territorial e de habitação e um fundo nacional de habitação, além de um plano emergencial para as habitações "subnormais". O anteprojeto de lei que reunia as propostas pela Reforma Urbana foi transformado no projeto de lei nº 87, de 1963 (BONDUKI; KOURY, 2007). Porém, as propostas do seminário não se viabilizaram em função da resistência de setores conservadores e acabaram sendo parcialmente apropriadas, após o golpe de 1964, pelo governo militar, como na criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (BONDUKI e KOURY, 2007, p. 8).

A produção e o financiamento de unidades habitacionais promovidas pelo Estado em âmbito nacional, a partir dos IAPs e da FCP, alcançaram cerca de 175 mil unidades, entre 1930 e 1964, (BONDUKI, 2014, p. 41), mas de modo restrito a categorias profissionais e a clientela política, o que significava pouco em um quadro de urbanização acelerada e desigual. A questão urbana, no âmbito institucional, foi tratada da maneira fragmentada e descontínua, em função de interesses contraditórios e formas diferentes de atuação estatal, entre o autoritarismo e o populismo.

As propostas e algumas iniciativas apontadas para a questão habitacional, mesmo as reformistas, estavam distantes de relacionar as causas da urbanização desigual com alternativas para interferir em condicionamentos estruturais. Aos oprimidos-privados, restou a ocupação e autoprodução de seus assentamentos, de forma precária em áreas inadequadas, com insuficiente acesso a serviços urbanos. Em alguns momentos, resistiram e até se organizaram para reivindicar melhorias em seus assentamentos. Os canais de reivindicação predominantes para esses segmentos eram os agentes políticos, dos líderes comunitários aos integrantes de governos e dos parlamentos. Mas, houve um gradativo reconhecimento das favelas a partir dos censos anos 1950, decorrente de seu potencial político. Entretanto, ainda prevaleceram a rejeição por parte dos governos, dos segmentos integrados socialmente e dos grandes agentes econômicos, que se expressavam em políticas em que predominavam as remoções ou, pelo menos, o reassentamento para áreas periféricas. Ou seja, os pobres, negros e vulneráveis e suas formas de apropriação passaram a ter um reconhecimento parcial, subordinado e injusto, em um contexto de subcidadania.

Algumas experiências, exceções aos padrões, como as da Cruzada São Sebastião no Rio de Janeiro e a de Cajueiro Seco deram pistas para novas formas de tratamento dos assentamentos precários, com o reconhecimento das formas de apropriação espacial e da importância da participação e organização de seus moradores nos projetos para a melhoria das suas condições de reprodução socioespacial.

3.5 OS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS NO REGIME MILITAR, DA REMOÇÃO AOS PROGRAMAS ALTERNATIVOS PARA A URBANIZAÇÃO

A ruptura política de 1964 desencadeada pelo golpe militar, instaurou um regime de exceção, sob comando das Forças Armadas, em articulação com interesses econômicos e políticos internacionais e nacionais. Foi estabelecida uma estrutura burocrático-autoritária que concentrou as decisões econômicas, políticas e sociais e reorientou as políticas públicas, tendo o viés empresarial como referência. O modelo de desenvolvimento econômico previa, entre várias medidas, investimentos públicos na construção civil e nos mercados urbanos, favorecendo “o padrão de ocupação do solo de tipo concentracionista” (BRASILEIRO, 1981, p. 29).

Em agosto de 1964, com a Lei n.º 4.380 são instituídos o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)²⁴, vinculados ao Ministério de Interior a partir de 1967, com os objetivos de: coordenação da política habitacional; ampliação de investimentos nas indústrias de construção civil; difusão da propriedade privada residencial para alcançar estabilidade social; aumento da absorção de mão-de-obra não qualificada e de baixa remuneração, entre outros.

Entre as inovações da política habitacional é possível destacar: a institucionalização a correção monetária, como mecanismo de compensação inflacionária; e a disponibilização de duas fontes principais de recursos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), uma compulsória e subsidiada, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e outra voluntária, as Cadernetas de Poupança, constituindo o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A nova política habitacional estava organizada para contemplar três segmentos de mercado: (i) o mercado popular, destinado a famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos, que seria atendido pelas Companhias Habitacionais²⁵ (COHAB), estaduais ou municipais; (ii) o mercado econômico, voltado para mutuários com renda familiar entre três e seis salários mínimos e atendido por Cooperativas Habitacionais; liii) o mercado médio, para famílias de renda mensal mínima de

²⁴ Apesar de o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) ter atribuições tão importantes quanto o BNH, na condução de funções de planejamento, a sua subordinação, prevista em lei, ao Banco redundará no privilegiamento da questão habitacional em relação à urbana.

²⁵ As Companhias de Habitação, apesar de terem sido criadas como sociedades de economia mista, eram efetivamente controladas pelo setor público, mesmo considerando que os recursos do BNH eram repassados para as empresas privadas. Nos projetos das COHAB, as prefeituras, normalmente, assumiam a urbanização das áreas.

seis salários, era operado por agentes privados, Sociedade de Crédito Imobiliário (SCI), Associações de Poupança e Empréstimos (APE) e Caixas Econômicas.

No governo militar, as questões relativas ao planejamento urbano e metropolitano começam a ser incorporadas com instituição o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI), pelo decreto nº 59.917/1966, tendo o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) como órgão central e, ainda, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN). O SERFHAU desenvolveu estudos sobre custos de urbanização, densidades urbanas, zonas periféricas e sobre o problema da rede urbana, a partir da constatação da excessiva concentração em São Paulo e Rio (MONTE-MÓR, 2007, p. 81). Porém, ainda havia uma distância entre o que era planejado e a atuação efetiva do governo federal.

Já em 1969, a política habitacional enfrentava dificuldades em função, principalmente, do descompasso entre os rendimentos dos mutuários e as prestações da casa própria. O mercado popular representava pouco mais de 40% das habitações construídas. Os oprimidos-privados continuavam tendo que autoproduzir as favelas. Quanto ao desenvolvimento urbano, a atuação do BNH agravou dois problemas das grandes cidades brasileiras: a valorização da terra urbana articulada à especulação imobiliária, e, o processo de expansão periférica das cidades (MONTE-MÓR, 2007).

As ações direcionadas aos assentamento precários do tipo favela eram, predominantemente, de remoções, mas havia espaço para estratégias ambíguas, com a erradicação convivendo com a execução de melhorias como foi o caso do Rio de Janeiro nos anos 1960, com a existência de dois órgãos com missões distintas e opostas: a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM) para o desfavelamento e erradicação de favelas e a Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), voltada à melhoria e urbanização de favelas (DENALDI, 2003). A CHISAM promoveu a remoção 62 favelas, com mais de 35 mil famílias, o que equivaleria a 28% da população favelada carioca (PERLMAN, 1977, p. 242-247) para grandes conjuntos habitacionais muito distantes dos locais de origem. A CODESCO desenvolveu estudos para classificação das favelas cariocas em urbanizáveis, semi-urbanizáveis e não-urbanizáveis, com estudos de viabilidade e projetos-piloto para três favelas da zona norte, Brás de Pina, Mata Machado e Morro União, que previam ações para três componentes: infraestrutura e serviços básicos; melhoria habitacional; e desenvolvimento socioeconômico (Cardoso, 2007). O projeto implementado em Brás de Pina, em 1969, com a parceria entre a CODESCO e o grupo de assessoria à comunidade denominado QUADRA, representou um marco para a urbanização de favelas, com a realização de um processo participativo, como estudos sobre os arranjos territoriais,

aproveitando os investimentos já existentes, implantando infraestrutura básica e ofertando financiamentos individuais para melhorias das casas.

Outra iniciativa de urbanização de favelas importante no período foi o Plano de Recuperação de Alagados, em 1969, em Salvador, que lançou anos mais tarde um concurso para o projeto de intervenção na área (HEREDA, 1991, p. 121-132), tendo por fundamento a integração do assentamento à cidade, respeitando as relações de vizinhança e a organização comunitária existente (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 30).

Em um contexto em que ainda dominavam as políticas de remoção de favelas, algumas críticas, pesquisas e propostas em âmbito internacional de vários estudiosos, entre eles John Turner, apontavam para a necessidade de reconhecimento e urbanização dos assentamentos precários. Na visão de Turner, a função mais importante da moradia para os migrantes recém-chegados era a localização; a segurança da posse torna-se mais importante para o migrante já mais integrado ao mundo do trabalho formal; e para os migrantes que já tinham maior estabilidade e capacidade de ascensão social, era mais relevante a função de conforto do abrigo (CARDOSO, 2007). A concepção do processo evolutivo de integração social das camadas marginais, tributária das teorias da “sociologia da modernização”, deixou de lado o caráter estrutural das desigualdades que marcam o processo de desenvolvimento latino-americano (CARDOSO, 2007). Mesmo assim, os programas “alternativos” para os assentamentos precários propostos por Turner, baseados nas experiências das *barriadas* peruanas e os projetos de implantação de lotes urbanizados (*sites and services*), foram difundidos internacionalmente de maneira ampla, principalmente em função dos programas de financiamento de agências multilaterais.

No Brasil, a disseminação de programas de melhorias progressivas já ocorria por meio da Pastoral das Favelas e das Comunidades Eclesiais de Base em diversas favelas e, também, da ação de associações e movimentos que começavam a se organizar.

Desde o final dos anos 1960, o BNH esboçava uma diversificação de sua atuação investindo em outras áreas, como por exemplo, o Programa de Financiamento do Material de Construção (FIMACO), em 1967, e o Programa de Financiamento para o Saneamento (FINANSA), em 1969. Mas só nos anos 1970, os recursos voltados para outros setores foram ampliados significativamente por meio do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), criado em 1971, e que entre 1975 e 1978, atingiu 50% dos municípios brasileiros; e do projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA), criado em 1972, para investimentos em infraestrutura urbana.

A crise econômica mundial do petróleo em 1973 foi responsável pelo fim do “milagre econômico” no Brasil e a emergência de um quadro de recessão, com aumento do desemprego e da inflação.

A impossibilidade de contrair empréstimos, dado o elevado endividamento interno e externo, inviabilizou as obras públicas e acarretou no esgotamento do padrão periférico de crescimento brasileiro (ROLNIK, 1997, p. 207).

O regime militar continuava a investir em planejamento nos âmbitos nacional e regional, nesse período: lançou o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-1974), que propôs articular os aspectos regional e urbano com as diretrizes econômicas do desenvolvimento nacional (MONTE-MÓR, 2007, p. 90); em seguida, foram criadas as regiões metropolitanas, em 1973; e depois, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) visando atender a população com renda entre 1 e 3 salários mínimos.

Em 1974, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) com as funções básicas de estabelecer diretrizes para a política nacional de desenvolvimento urbano e presidir a implantação das recém-criadas regiões metropolitanas no País (BRASILEIRO, 1981, p. 32). No mesmo ano, o SERFHAU foi extinto e em 1975 foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979), visando uma melhor estruturação da rede urbana, com a contenção do crescimento das grandes metrópoles, São Paulo e Rio de Janeiro. Todavia, a política de desenvolvimento urbano proposta foi atropelada pelos investimentos e ações governamentais e privadas que continuaram concentrados nos polos hegemônicos (BRASILEIRO, 1981, p. 34).

No campo habitacional, a concepção empresarial da política, tornava os programas habitacionais inacessíveis aos segmentos de menor renda. Com a crise econômica, até os segmentos de média renda foram afetados. Além disso, os conjuntos voltados para o mercado popular foram implantados nas periferias, acentuando o padrão especulativo do solo urbano e os obstáculos para a integração socioeconômica e espacial dos pobres. Nesse contexto, houve aumento expressivo de ocupações de terrenos urbanos públicos e privados nas grandes cidades brasileiras, que passaram a ser mais organizadas e coletivas. Para o Recife, a política do BNH provocou a redução e a valorização dos espaços disponíveis e, por consequência, ocupações de terrenos urbanos, com o caráter de luta organizada. (FALCÃO NETO e SOUZA, 1985).

Emergiram vários movimentos sociais de classe, sindicais, rurais e urbanos no período. Os movimentos de bairros populares e favelas também se fortalecem a partir do apoio da Igreja Católica progressista, por meio das pastorais e das Comunidades Eclesiais de Base (CEB), e de militantes partidários e técnicos de organizações não governamentais. Algumas iniciativas para buscar soluções de curto prazo também foram experimentadas, nesse contexto, por meio de parcerias com as comunidades, como os mutirões. Estas práticas acabaram sendo apropriadas por iniciativas governamentais adiante, para redução de custos, com a participação instrumentalizada dos moradores de favelas e as condições da subcidadania não questionadas.

Se as políticas de remoção e construção de conjuntos habitacionais periféricos já vinham sendo contestadas em âmbito internacional desde os anos 1960, a Primeira Conferência as Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos Habitat I, realizada em Vancouver em 1976, reforçou a perspectiva de realização de projetos alternativos referentes à produção de lotes urbanizados e embriões para a progressividade da moradia, todos pressupondo a autoconstrução da moradia pelo beneficiário. Essa perspectiva se refletiu em um reforço na reorientação dos programas das agências multilaterais.

O redirecionamento da política habitacional, a partir da segunda metade dos anos 1970, deu início à terceira fase de atuação do BNH (1975-1983) e se materializou, parcialmente, em programas alternativos: (i) o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), instituído em 1975, para a produção de lotes urbanizados a famílias com rendimento de até 3 salários mínimos a partir das COHAB, ficando a responsabilidade da construção para o mutuário; (ii) o Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), instituído em 1977 de forma articulada ao PROFILURB, para consolidar a autoconstrução; (iii) o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), instituído em 1979, para a melhoria e urbanização das favelas sem implicar em remoção dos moradores; (iv) o Programa Nacional de Autoconstrução (PROJETO JOÃO-DE-BARRO), instituído em 1984, representou a consolidação de um programa de autoconstrução em larga escala. Destinava-se a núcleos urbanos de pequeno e médio porte e teve fraco desempenho.

Diversos fatores contribuíram para o redirecionamento das políticas habitacional e desenvolvimento urbano federais: (i) a crise econômica mundial; (ii) a diminuição da capacidade de intervenção estatal no desenvolvimento urbano; (iii) as tentativas de legitimação do regime em relação aos segmentos populares; (iv) a insatisfação e pressão popular contra as remoções de favelas e as lutas dos moradores destas pela posse da terra e por melhorias urbanas; (v) os programas das agências multilaterais entre outros.

Os programas alternativos apontaram para um novo padrão de intervenção pública, caracterizado pelo reconhecimento das configurações espaciais autoproduzidas pelos oprimidos-privados no Brasil, para além dos parâmetros técnicos elitistas prevalecentes nas leis urbanísticas, a partir de intervenções de consolidação dos assentamentos precários e pelo estabelecimento de parcerias com as comunidades de baixa renda (mutirão, autoconstrução assistida etc.), buscando a redução de custos e a progressividade. Porém, mesmo com a emergência desse novo padrão em decorrência dos programas alternativos, ainda eram realizadas intervenções que refletiam o padrão remoção-periferização. Com o PROMORAR foi aberta a perspectiva de regularização em larga escala dos

assentamentos precários no Brasil. Este programa recebeu mais de 70% dos recursos investidos dos programas alternativos e financiou cerca de 200.000 unidades.

No Recife, o Banco Mundial, em 1976, a partir de parceria com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), financiou estudos realizados pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM) para analisar a viabilidade da recuperação dos assentamentos “subnormais”. Foram realizados em 1978, o Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife, pesquisas nos bairros da Mustardinha e Mangueira pela FIDEM e estudos no bairro de Jardim Jordão pelo Curso de Mestrado em Desenvolvimento Urbano (MDU), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Foram reconhecidos 126 assentamentos de baixa renda na Região Metropolitana do Recife, com 73 (58%) na cidade do Recife. Uma parte dos assentamentos do Recife recebeu investimentos a partir do PROMORAR.

Os movimentos populares no Recife procuraram estruturar organizações mais amplas, como a Federação das Associações de Moradores dos Núcleos Habitacionais de COHAB e Similares (FEMOCOHAB), em 1980; a Federação Comunitária de Pernambuco (FECOPE), em 1983; a Comissão de Luta do Ibura, em 1982; a Assembleia dos Bairros, em 1984, entre outras (ETAPAS, 1989) em um contexto de aumento das ocupações realizadas na RMR. As lutas pela posse da terra nos assentamentos em Casa Amarela, Zona Norte do Recife, ocupados desde os anos 1940, a partir do Movimento Terras de Ninguém, tornou-se importante referência das demandas populares pela regularização de favelas na cidade. Essas reivindicações só foram atendidas, anos depois, a partir da atuação da Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco (COHAB-PE).

Em 1977, cerca de 60 mil famílias da RMR estavam ameaçadas de remoção, via reintegração de posse, segundo a Arquidiocese de Olinda e Recife (BARROS e SILVA, 1985). Souza (2004, p. 6) aponta, a partir de pesquisa realizada pela Fundação Joaquim Nabuco, que, entre 1978 e 1983, ocorreram mais de 80 ocupações na Região Metropolitana do Recife. A legalização da posse urbana tornou-se, no período, a demanda prioritária dos moradores de favelas no Recife e várias negociações foram realizadas para evitar as remoções, envolvendo além dos ocupantes e proprietários, os governos estadual e municipal e o poder judiciário (SOUZA, 2005). Parte dessas negociações resultou em medidas extralegis, constituindo uma espécie de “direito informal” (FALCÃO e SOUZA, 1985).

Em âmbito federal, a aprovação da Lei nº 6.766/1979, que definiu regras para o parcelamento do solo, trouxe significativa contribuição para urbanização de favelas, com a previsão do reparcelamento do solo e regularização de lotes com tamanho inferior a 125m² (Art. 4º II) em função do interesse social.

Algumas estratégias e ações, no governo municipal de Gustavo Krause (1979-1982) no Recife, merecem registro como inovações nas políticas urbanas locais: (i) a descentralização das ações governamentais a partir do Sistema de Ação Comunitária, com a instalação de “barracões” nas comunidades, como postos avançados da prefeitura para a participação dos moradores na discussão sobre as prioridades para suas comunidades; (ii) a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Recife em 1979, Lei 14.110/1979, para orientar a ação municipal no triênio 1980-1983, previu a criação de “reservas de áreas urbanas” na várzea do rio Capibaribe para investimentos²⁶ em equipamentos públicos e em urbanização e reassentamento de favelas; e (iii) a criação de vinte e seis Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) pelo Decreto Municipal nº 11.670, em 1980, aproveitando as novas regras da Lei nº 6.766 e visando o desenvolvimento de projetos a partir do PROMORAR. Esses projetos previam parâmetros urbanísticos especiais, a criação de Comissões de Legalização da Posse da Terra e do Grupo de Trabalho Executivo para Legalização das Áreas Especiais (Decreto 12.091/1981), que serviram de referência ao Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), adiante.

Alguns assentamentos precários tiveram projetos do PROMORAR no Recife, entre eles Coque, Coelho e Brasília Teimosa com históricos de resistência pela permanência e pela posse da terra (CJC et. al., 1999). No Recife, o PROMORAR promoveu a urbanização e remanejamentos parciais, com a construção e melhoria de aproximadamente 14 mil habitações. Os parâmetros, a metodologia e o modelo de gestão dessas experiências foram referências para a elaboração do PREZEIS (LOSTAO, 1991). A experiência na comunidade de Brasília Teimosa teve a especificidade da proposição um projeto alternativo, o Projeto Teimosinho (1979), elaborado pelo conselho de moradores, sob a gestão do Movimento de Jovens do Meio Popular, e assessores da Comissão de Justiça e Paz (CJP), do Centro de Pesquisa e Ação Social, do IAB e professores e estudantes do MDU/UFPE. Essa proposta foi elaborada como forma de reação a uma proposta encomendada pela Prefeitura do Recife e o Governo do Estado ao urbanista Jaime Lerner para a reestruturação urbana do bairro (DE LA MORA e VILAÇA, 2004, p. 3) e, também, para a possibilidade de intervenção a partir do PROMORAR (LOSTAO, 1991). O Projeto Teimosinho serviu de referência para os parâmetros urbanísticos que seriam instituídos, anos depois, pelo PREZEIS (BOTLER, 1994).

Em âmbito federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), criado em 1979, além de ter formulado a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (CARDOSO, 1997),

²⁶ Estes investimentos se materializariam com o Projeto Recife, a partir de 1979, por meio de parceria entre os governos estadual e municipal e financiamento do Banco Mundial.

elaborou um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano em 1982, que vinha sendo trabalhado desde 1977, com diversos instrumentos urbanísticos para cumprimento da função da propriedade do solo (BASSUL, 2010) que, adiante, se tornaria o Projeto de Lei nº 775 de 1983. Nesse projeto de lei foram propostas entre as diretrizes, a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização e a regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda (CARDOSO, 1997, p. 85). O projeto foi enviado ao Congresso, mas as críticas do setor imobiliário e de setores conservadores da sociedade e da própria base parlamentar governista, resultaram na interrupção de sua tramitação (BASSUL, 2002, p. 3).

Outra crise econômica internacional em 1979 torna a situação do país ainda mais grave, com inflação, desemprego e diminuição dos investimentos em políticas públicas. Isso fez com que o Governo Federal instituisse medidas mais populares, a partir de 1979: a extensão do FGTS ao trabalhador rural, a Lei da Anistia e a libertação dos presos políticos, a reforma partidária e a eleição direta para cargos executivos (TASCHNER, 1997, p. 36). Nesse contexto, o surgimento de um novo movimento sindical do operariado brasileiro acarretou na realização grandes greves promovidas por metalúrgicos a partir de 1978, na região do ABC paulista. Mesmo com repressão às greves pelo regime militar, essas manifestações contribuíram para o processo de redemocratização brasileiro.

No âmbito das lutas urbanas, em 1982, foi elaborado o documento Solo Urbano e Ação Pastoral pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), durante sua 20ª Assembleia Geral, ressaltando a justiça social como critério para a divisão de bens, consolidando-se como um marco para movimentos urbanos no período. Outra iniciativa importante refere-se à atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) que promoveu encontros para articular as lutas urbanas e criou, em 1984, a Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR) com o objetivo de assessorar os movimentos urbanos e de apoiar a elaboração de uma plataforma com as suas demandas (MARICATO, 1997, p. 310-311). Essas iniciativas marcaram a retomada do ideário da Reforma Urbana no Brasil.

Na ditadura militar, em um contexto de crise econômica e política e de revisão das políticas habitacionais, a criação do primeiro programa abrangente de urbanização de favelas, o PROMORAR, as mudanças na Lei Federal de Parcelamento do Solo nº 6.766 para o interesse social e os primeiros experimentos locais de regulação e regularização urbanística e fundiária em assentamentos precários propiciaram as condições para iniciativas de urbanização de favelas. Entretanto, os avanços e perspectivas com as experiências de urbanização de favelas, apontando para uma inclusão parcial em um contexto de subcidadania, não seriam suficientes para transformações estruturais frente às desigualdades e discriminações históricas.

3.6 DA NOVA REPÚBLICA AOS ANOS 2000: EXPERIÊNCIAS DE URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E O DIREITO À CIDADE

No início dos anos 1980, o modelo de crescimento econômico, baseado em financiamentos externos, torna-se inviável frente ao aumento exponencial dos juros internacionais em contexto de crise econômicas mundiais sucessivas, reduzindo, drasticamente, os investimentos estatais no Brasil.

Após 21 anos, a ditadura militar chegou ao fim. A redemocratização foi marcada, inicialmente, pela campanha pelas "Diretas Já" para as eleições presidenciais e pelo falecimento do presidente civil, eleito indiretamente, Tancredo Neves, antes de tomar posse. O vice-presidente José Sarney assumiu a presidência em um contexto de alianças políticas instáveis e crise econômica que marcam o início da Nova República.

A ampliação do debate público sobre direitos e políticas sociais, no contexto de redemocratização, ressaltava a descentralização²⁷ e a participação²⁸ como requisitos essenciais para uma gestão mais democrática e mais eficaz. Entretanto, os programas de estabilização e ajuste fiscal para enfrentar a crise econômica implicaria em obstáculos para as políticas sociais e no esgotamento do padrão de financiamento do SFH.

Com relação à urbanização de assentamentos precários, em meio à diminuição dos investimentos federais, foram realizadas iniciativas públicas locais limitadas, mas que serviram para apontar para a necessidade do desenvolvimento de intervenções planejadas e integrais (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 9).

No Rio de Janeiro, em âmbito municipal, em 1981, foi criado o Projeto Mutirão, para transformar as favelas em bairros populares e, a partir de 1983, foi criado pelo governo estadual, o programa Cada Família um Lote, para a regularização de lotes clandestinos. Importante ressaltar que a

²⁷ A descentralização passa a fazer parte da agenda governamental, constituindo-se em um elemento fundamental para a reestruturação do pacto federativo e desencadeando o processo de municipalização das políticas urbanas. GARCIA (1995) aponta três principais forças impulsoras do processo de descentralização: (i) a crise financeira que atingiu o Governo Federal a partir da segunda metade da década de 1970, levando à redução dos repasses financeiros e à reivindicação dos estados e municípios por maior descentralização tributária, financeira e decisória; (ii) a relação com o processo de democratização do país, que ocorreu no início da década de 1980; (iii) e as 'receitas' internacionais de políticas econômicas e sociais de cunho neoliberal.

²⁸ O processo de participação, após longo período de ditadura militar, representava a possibilidade de democratização política, mediante o estabelecimento de mecanismos e procedimentos que viabilizassem a incorporação de atores sociais ao sistema político, ao mesmo tempo em que serviria de instrumento para a democratização do planejamento e das decisões governamentais e, por consequência, para um direcionamento mais eficaz e justo dos recursos públicos.

Federação das Favelas do Rio de Janeiro (FAFERJ) vinha, nesse contexto, influenciando a agenda estatal.

Em Minas Gerais, o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM), criado em 1979 com o objetivo de regularizar os assentamentos informais, executou ações de urbanização que alcançaram cerca de 70.000 pessoas em 11 favelas. Em âmbito municipal, a Lei Municipal n.º 3.235 criou o Programa Municipal de Regularização de Favelas (PROFAVELA), incorporando as favelas ao zoneamento municipal de forma pioneira, identificadas sob a denominação oficial de Setor Especial 4 (SE-4), um marco, junto com as ZEIS para a regulação urbanística inclusiva e para a gestão participativa dos programas de regularização de favelas no Brasil.

Em São Paulo, a partir de 1983, foram desenvolvidas experiências de reurbanização de favelas com a manutenção da população (DENALDI, 2003). Em 1983, em Diadema, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), teve início uma intervenção abrangente na maioria das favelas existentes na cidade (DENALDI, 2003, p. 72), que se prolongou por três governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de 1983 a 1996, e alcançou mais de 14.000 famílias na urbanização de 166 favelas, do total de 192 existentes.

Diversos programas alternativos locais de autoconstrução e mutirões para a provisão de habitações e, também, de equipamentos e algumas infraestruturas, foram desenvolvidos em todo o Brasil; alguns deles relacionados aos processos de urbanização de favelas. A autoconstrução assistida e a autogestão habitacional teriam maior desenvolvimento em São Paulo, com inspiração na experiência das cooperativas uruguaias, a partir da iniciativa de laboratórios em universidades.

Adiante, nos anos 1990, essas experiências contribuirão para a criação de novos programas habitacionais e para estruturação e fortalecimento de movimentos de moradia. Entretanto, parte dos movimentos comunitários e de moradia em outras cidades tinha uma visão crítica aos processos de autoconstrução, considerando as ações como um sobretrabalho dos participantes (OLIVEIRA, 1981) e uma forma do Estado se eximir de parte de suas responsabilidades na provisão da moradia.

No Recife, as Áreas Especiais de Interesse Social instituídas por decreto municipal em 1980, foram previstas como Zonas Especiais de Interesse Social na Lei Municipal e Uso e Ocupação do Solo n.º 14.511 de 1983. E, por iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP) e diversas entidades dos movimentos e comunidades populares e ONGs foi elaborada a proposta do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), com diretrizes, mecanismos, instrumentos e parâmetros para a gestão participativa, a regulação e a regularização urbanística e fundiária das ZEIS. A proposta foi instituída em março de 1987 pela Lei Municipal n.º 14.947.

No plano federal, a política habitacional passou por mudanças estruturais. Em 1985, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente foi criado, ficando o BNH sob sua responsabilidade. Entretanto, O BNH foi extinto em novembro de 1986, com suas atribuições transferidas para o Conselho Monetário Nacional (CMN) e para o Banco Central (BACEN), e incorporadas à Caixa Econômica Federal.

Após 22 anos, o BNH financiou cerca de 4,8 milhões de moradias, mas apenas 1,5 milhão de unidades foi destinada ao mercado popular. É possível destacar, ainda, que houve a consolidação da “casa própria” como a forma dominante de acesso à moradia e o fortalecimento da construção civil, do setor de incorporação e do capital financeiro. Houve, também, mudanças nas configurações das grandes e médias cidades brasileiras, com reforço aos processos de especulação imobiliária, expansão urbana, periferização e segregação socioespacial dos pobres.

As mudanças de rumo das políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais no final dos anos 1970 apontavam intervenções mais abrangentes em assentamentos precários, mas a crise econômica e a instabilidade institucional em âmbito federal no contexto da Nova República, colocariam limites expressivos para a urbanização de favelas. O PROMORAR foi interrompido e o investimento em produção habitacional, de modo geral, diminuiu expressivamente. Entre os programas criados no período, é possível destacar o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) que promoveu 550 mil unidades em dois anos e financiou, também, intervenções em favelas. Porém, esse momento foi marcado por mudanças frequentes nos arranjos institucionais, o que impediu o estabelecimento de estratégias nacionais para o desenvolvimento urbano e habitacional.

Nos anos 1980, os programas de urbanização de favelas dependeram mais das iniciativas municipais e estaduais, em contexto de escassez de recursos federais, e acabaram tendo pouca abrangência, sofrendo com a descontinuidade das gestões. A exceção, em relação a essas características, seriam as intervenções que tiveram financiamentos de agências internacionais. Entre elas, é possível mencionar a continuidade do Projeto Recife na capital pernambucana, com financiamento do Banco Mundial e recursos e ações de âmbito estadual e municipal, tendo urbanizado as favelas do Skylab, Detran e implantado a Vila Santa Luzia, entre outras intervenções (COUTINHO, 1989).

Em âmbito nacional, uma Assembleia Nacional Constituinte foi instituída e o regimento previa a possibilidade de apresentação de emendas populares, o que mobilizou diversos setores da sociedade civil. Várias organizações da sociedade civil já vinham realizando debates, a partir das Plenárias Pró-Participação Popular (CARDOSO, 1997, p. 90). Nesse contexto, foram retomadas as

discussões sobre as reformas de base, com vistas à estruturação de políticas públicas amplas, entre elas, a Reforma Urbana.

Com a Constituição Federal de 1988, houve avanços significativos no campo dos direitos e das políticas sociais, como saúde e educação, e, também, em relação aos direitos de minorias e ambiental e à participação como constitutiva da noção de soberania popular, mesmo com as derrotas em temas estruturais como a Reforma Agrária. No campo do desenvolvimento urbano, a Constituição foi a primeira a incluir um Capítulo sobre a política urbana, como um novo marco jurídico-institucional, prevendo os princípios da função social da cidade e da propriedade, instrumentos para inibição da especulação imobiliária e para a regularização fundiária. Porém, a maior parte das propostas do MNRU não foi contemplada e os instrumentos da política urbana previstos na Constituição requeriam, ainda, regulamentação, o que só ocorreu 13 anos depois, com o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001. Pelo menos, a previsão da usucapião especial urbana, foi um impulso significativo para a regularização dos assentamentos precários (CARDOSO, 2007).

A redefinição de competências entre os entes federados foi outro tema importante da nova Constituição, reforçando o processo de descentralização, com Estados e Municípios tendo mais atribuições em relação às políticas sociais, tanto por iniciativa própria, como por adesão a algum programa proposto por outro nível da federação.

É importante registrar que o processo de descentralização pós-constituição obrigou os municípios a assumirem compromissos na prestação de serviços de interesse local, muitas vezes, incompatíveis com os recursos arrecadados e capacidades institucionais. Os municípios, em sua maioria, acabaram mantendo uma dependência financeira considerável da União, e não dispunham de condições institucionais, administrativas e técnicas suficientes para executar políticas mais abrangentes e efetivas nos campos do desenvolvimento urbano e habitacional. O enfrentamento desse quadro foi dificultado, ainda mais, em função de um padrão reativo e de baixa institucionalidade predominante na gestão das políticas urbanas que, quase sempre, se expressa em ações fragmentadas, em graus variados de (des)consideração dos instrumentos normativos e na instabilidade do funcionamento das instâncias técnicas e participativas.

Mesmo com a instabilidade em âmbito federal e a limitação de recursos locais houve um processo de municipalização das políticas habitacionais, com a concentração de recursos em intervenções tópicas e em programas alternativos, que vinham ganhando apoio dos organismos internacionais. O contexto de descentralização e municipalização poderia ser potencialmente favorável ao fortalecimento da cidadania dos habitantes urbanos, em especial para os que estiveram submetidos, historicamente, à condição de subcidadania, mas em estruturas sociais desiguais,

acabam prevalecendo os interesses de quem já predominava em estruturas centralizadas e autoritárias.

As lutas em torno da Reforma Urbana, nesse contexto, se concentraram na participação em iniciativas locais progressistas de urbanização de favelas e provisão habitacional social e no campo institucional para a regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e na proposta de Lei do Fundo Nacional de Moradia Popular.

Em relação à regulamentação do Capítulo da Política Urbana, dezesseis projetos de lei foram apresentados por parlamentares, porém o que ganhou evidência foi o projeto de lei do Senado nº 181/1989, denominado "Estatuto da Cidade", de autoria do senador Pompeu de Sousa. Após a aprovação no Senado Federal, o projeto foi encaminhado à Câmara dos Deputados como o Projeto de Lei 5.788/1990. Entretanto, em função das resistências de alguns parlamentares e da influência de parte do setor imobiliário, o Estatuto da Cidade só foi aprovado em 2001. A atuação do FNRU e de alguns parlamentares progressistas e a influência do segmento imobiliário mais moderno (BASSUL, 2002, p. 4).

Outra iniciativa no campo reformista do desenvolvimento urbano foi primeiro projeto de lei de iniciativa popular para a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular, com um sistema de participação e controle popular e a definição de vários programas de forma descentralizada, dando prioridade à população de baixa renda. Essa proposta foi alavancada por uma campanha que logrou mais de 800 mil assinaturas e foi entregue ao Congresso Nacional na 4ª Caravana dos Movimentos de Moradia em 1991. Há que se destacar o esforço de mobilização realizado pelos movimentos de moradia, em especial a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), apoiada pelo Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), pela Central dos Movimentos Populares (CMP), além do suporte do FNRU e das assessorias técnicas. Esse projeto representou uma inovação para a política habitacional, contudo, só foi aprovado em 2005, como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Desde os anos 1980, as questões da moradia e da Reforma Urbana no Brasil vinham gerando a articulação de forças e movimentos populares progressistas e reformistas que, além das ações diretas, como as ocupações e mobilizações, também desenvolveram ações institucionais, com projetos de lei. Enquanto essas forças procuravam fazer incidência política no campo institucional e desenvolver ações e projetos alternativos a partir de gestões progressistas, a dominância do ideário neoliberal avançava estruturalmente.

Nos anos 1990, o Brasil continuava em crise econômica e vulnerável à agenda neoliberal de privatizações e de políticas pró-mercado, reforçada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), credores internacionais e pelas agências multilaterais.

A agenda urbana em âmbito internacional apontava para a conciliação contraditória da competitividade neoliberal com as questões ambientais e habitat, expressa nos eventos da ONU sobre o Meio Ambiente, a ECO-92, no Rio de Janeiro, e o Habitat, a Conferência do Habitat II, em Istambul na Turquia em 1996. Como resistência e contraponto a essa visão hegemônica, forças progressistas e reformistas se aglutinaram para propor pautas alternativas, entre elas, o direito à cidade, entre elas o FNRU que participou da elaboração do tratado sobre a questão urbana, denominado "Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis" na ECO-92. A partir das aglutinações e esforços internacionais, o direito à cidade passa a integrar com mais evidência o discurso e as propostas no campo da Reforma Urbana e da luta pela moradia no Brasil.

Cardoso (2007, p. 234) aponta que a partir da década de 80, mas principalmente na de 90, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento passaram a negociar financiamentos com os estados e municípios. O documento de 1991, intitulado *Urban Policy and Economic development: an agenda for the 90's* do Banco Mundial aponta como questão central da agenda urbana o aumento da produtividade da economia urbana para enfrentar a questão da pobreza. As principais estratégias dessa agenda eram: diminuir as deficiências de infraestrutura, rever a regulamentação urbanística, fortalecer as instituições municipais e investir em infraestrutura urbana (DENALDI, 2003, p. 34), principalmente por meio da urbanização de favelas (*slum upgrading*).

O Banco Mundial financiou o Programa Reconstrução Rio, do governo do Estado do Rio de Janeiro, em 1989, para o atendimento emergencial às vítimas de enchentes, e o Programa de Saneamento Ambiental do Reservatório Guarapiranga que envolvia urbanização das favelas em São Paulo, em 1992 (DENALDI, 2003). Em 1993, o BID passou a financiar o programa municipal Favela-Bairro, no Rio de Janeiro, e em 1994, o Programa Cingapura, em São Paulo (DENALDI, 2003).

Em âmbito federal, com o governo Collor (1990-1992), as referências neoliberais predominaram e apontaram para a diminuição da esfera pública e para a abertura de mercados. No campo habitacional, a principal ação nesse âmbito foi o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), lançado em 1990, financiado com recursos do FGTS para atender as famílias com renda familiar média de até cinco salários mínimos. Irregularidades na operação do PAIH quanto ao custo médio, prazos, a distribuição regional da produção e na aplicação e gestão dos recursos (AZEVEDO, 1996, p. 84-85) suspendeu as aplicações do FGTS para novos contratos até a concretização das obras dos que estavam em vigor.

Após o impeachment de Fernando Collor, o governo de Itamar Franco (1992-1994) lançou programas similares aos alternativos do final dos anos 1970: o Programa Habitar Brasil para financiar a produção de moradias e a urbanização de favelas, em municípios de mais de 50 mil habitantes; e o programa Morar Pequenas Comunidades, destinado aos municípios de menor porte, ambos com recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e tendo os governos estaduais e municipais como executores. Os constrangimentos em relação ao FGTS e o ajuste fiscal promovido pelo Plano de Estabilização Econômica (Plano Real) resultaram no contingenciamento de recursos para os dois programas (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 37-38). O programa Habitar Brasil, de toda forma, reabriu a agenda nacional para a urbanização de favelas (ANTONUCCI e SAMORA, 2016).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi realizada uma reorganização institucional no campo do desenvolvimento urbano para a integração entre as políticas e ações em saneamento, habitação e transportes e desenvolvimento institucional. Contudo, as áreas da habitação e do desenvolvimento urbano continuaram sem contar com recursos expressivos (DENALDI, 2003). No segundo governo de Fernando Henrique (1999-2002), a política habitacional passa a ser responsabilidade da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU-PR). Para a participação na HABITAT II, foi realizado um diagnóstico do problema habitacional brasileiro pelo governo federal e, por consequência, foram elaborados alguns programas habitacionais, incluindo programas de urbanização de favela, saneamento, melhoria habitacional e eliminação de situações de risco (CARDOSO, 2007) e redefinido o déficit habitacional, a partir dos estudos da Fundação João Pinheiro (FJP), considerando as dimensões quantitativa e qualitativa, o que reforçava a necessidade de diversificação das modalidades de intervenção (DENALDI, 2003).

O financiamento para a urbanização de favelas começou a se consolidar²⁹ a partir dos programas Habitar Brasil e o de Ação Social em Saneamento (PASS), com a utilização de recursos do OGU, e dos programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento, por meio de financiamentos do FGTS (DENALDI, 2003). No período de 1995 a 1998, o programa Pró-Moradia alcançou 630 municípios, beneficiando 285.000 famílias e o Habitar Brasil, 2.446 municípios, beneficiando 437.542 famílias (DENALDI, 2003), mesmo com o despreparo da Caixa Econômica Federal (CAIXA) em operar

²⁹ Para além dos avanços institucionais e nos programas habitacionais e de urbanização de favelas, o governo federal aproveitou, em 1997, as propostas da Associação Brasileira de Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), para criar o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI), pela Lei Federal nº 9.514/1997. A partir do SFI houve mudanças no financiamento imobiliário, entre elas, a possibilidade de utilização da alienação fiduciária e a previsão de mais garantias aos financiadores de imóveis, favorecendo um mercado mais distante dos segmentos de baixa renda.

financiamentos para projetos sociais; as limitações institucionais e restrições financeiras dos municípios para contratar financiamentos; e a rigidez das normas e valores frente à variedade de situações.

Antes de dar continuidade à estruturação da agenda nacional habitacional e de urbanização de favelas, é importante a recuperação de algumas experiências nos âmbitos municipal e estadual mais abrangentes para oferecer um breve panorama de programas e políticas que serviram de referências para algumas experiências nos anos 2000 e, também, para o que foi desenvolvido mais recentemente a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O governo municipal de São Paulo de Luiza Erundina (1989-1992) tornou-se uma referência em função das inovações no campo da habitação de interesse social, desenvolvidas por vários integrantes da Reforma Urbana em articulação com movimentos de moradia que se organizavam no período. Entre essas inovações, o Programa Municipal de Urbanização de Favelas, no âmbito do subprograma do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps), com ações para 71 favelas (DENALDI, 2003). As intervenções, integradas a um plano global, buscaram, além da regularização jurídica e física, a incorporação das favelas à malha urbana. Foram realizados, também, empreendimentos habitacionais em áreas subutilizadas, de forma a complementar os processos de urbanização de favelas, algumas delas densamente ocupadas e que requeriam reassentamentos de famílias. Foi criado um sistema participativo, com Fóruns Regionais e Conselhos Populares, para a definição das intervenções prioritárias.

Parte dos empreendimentos habitacionais foi executada por meio de mutirões autogestionários, aproveitando as experiências dos anos 1980 de laboratórios acadêmicos e do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, que se inspiraram nas cooperativas uruguaias. Todavia, essas iniciativas não tiveram inovações no campo fundiário, como a referência uruguaia, para posses coletivas, o que seria fundamental para proteger os empreendimentos coletivos da mercantilização. De todo modo, esses mutirões colocaram na agenda pública a autogestão habitacional e foram fundamentais para a formação e fortalecimento de movimentos de moradia como a UNMP e o MNLM, e, também, contribuíram para a criação de assessorias técnicas, algumas atuantes até hoje, e para influenciar a criação de programas habitacionais nos anos 2000, como o Crédito Solidário (2004) e o Minha Casa Minha Vida Entidades (2009).

Outra experiência que se tornou uma referência em função da articulação da questão ambiental com a urbanização de favelas, foi o Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), iniciado em 1992, a partir de uma parceria entre o Governo do Estado, gestão de Luiz Antônio Fleury (1991-1995), e a Prefeitura

Municipal de São Paulo, com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Os objetivos do programa eram: a recuperação urbana e ambiental da bacia hidrográfica e melhorar as condições de saneamento e habitação nas favelas e loteamentos onde moravam cerca de 60 mil famílias a partir de intervenções de urbanização e reassentamento (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 21). Mas, as intervenções não alcançaram 40% das metas propostas em decorrência da dispersão dos recursos e a pulverização das obras nas várias sub-bacias (DENALDI, 2003), mas, mesmo não tendo atingido as metas, o Programa Guarapiranga serviu de referência para a regularização de assentamentos em áreas de proteção ambiental, tendo a bacia hidrográfica como unidade de planejamento.

No Rio de Janeiro, em 1993, teve início a implementação do programa de urbanização de favelas denominado Favela Bairro, na gestão do Prefeito César Maia (1993-1996), fruto de um acordo entre a Prefeitura e o BID (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 20-21). O programa foi aprimorado na gestão do Prefeito Luís Paulo F. Conde (1997-2000), fazendo com que a urbanização de favelas fosse pensada como um problema de urbanismo. A perspectiva do programa era a de integrar a favela ao bairro, intervindo nos espaços livres ou de uso comum e buscando o desenvolvimento de outros programas sociais (DENALDI, 2003, p. 116).

Apesar de prevista a participação da população em todas as fases de cada projeto do Favela Bairro, esta acabou restrita a assembleias de apresentação do programa no início e do projeto no final e de reuniões para a gestão de demandas individuais. No âmbito do programa, foi criado, ainda, o Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO), como um escritório avançado da prefeitura nas comunidades, que atuaria na orientação e controle da execução de novas construções ou ampliação das existentes, no uso de equipamentos públicos implantados (DENALDI, 2003). O projeto foi considerado pelo BID como uma referência, passando a ser incluído como experiência a ser replicada em outras cidades (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 20-21).

A inovação com a criação dos POUSOS, para uma gestão multisetorial permanente e de proximidade, poderia ser aproveitada em outros municípios. Entretanto, os investimentos públicos municipais se concentram, normalmente, em estruturas para atender o setor imobiliário e os segmentos de média e alta renda nas áreas formais, com mais retornos políticos e financeiros. Além disso, essas estruturas atrapalhariam a intermediação de agentes públicos e lideranças para atendimento típico de demandas das comunidades.

Em Santo André, na RMSP, os programas de urbanização de favelas que tiveram início em 1989, na primeira gestão de Celso Daniel, tornaram-se referência em função das intervenções integrais,

com articulação de várias políticas sociais e, também, por conta das estratégias de integração dos assentamentos à cidade, a partir de investimentos em equipamentos e espaços livres públicos. Esses programas foram aperfeiçoados em dois outros governos do mesmo prefeito (DENALDI, 2003, p. 147). Dois subprogramas para intervir em favelas foram criados no âmbito da política municipal de habitação: Urbanização Integral e Pré-Urb, este incorporando duas modalidades de intervenção, denominadas Urbanização Gradual e Intervenção Pontual, em função das diferentes realidades e estratégias a serem trabalhadas. A perspectiva era viabilizar simultaneamente as ações de regularização e de urbanização e, além da instituição das Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), foram estabelecidos as Comissões de Urbanização e Legalização e Fóruns, com representantes das favelas, inspirados na lei do PREZEIS do Recife, e o Fórum Municipal de Habitação, com a participação, também, de movimentos sociais (DENALDI, 2003, p. 148).

Em 1997, foi lançado o Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS), tendo como um de seus programas o de Urbanização Integrada de Favelas, Santo André Mais Igual, com vários programas setoriais (habitação, educação, saúde, desenvolvimento econômico etc.) articulados institucionalmente e concentrados espacialmente (DENALDI, 2003, p. 152). A construção de equipamentos sociais e praças no âmbito desse programa em áreas próximas ao entorno fazia parte da estratégia de integração da favela com o bairro. Essas inovações foram premiadas por organismos nacionais e internacionais.

Em Belo Horizonte, o acúmulo de experiências no campo da urbanização de favelas, desde os anos 1980, com programas como o PROFAVELA e o Programa Estrutural em Áreas de Risco (PEAR) e com estruturas como a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), serviu de referência para as inovações nos 90, articuladas aos processos de gestão democrática por meio do Orçamento Participativo. Na gestão do Prefeito Patrus Ananias (1993-1996), foi criado Orçamento Participativo da Habitação (OPH), integrando o processo do Orçamento Participativo (OP), com recursos reservados para a área de habitação (ARAGÃO e SANTOS, 2018, p. 144) e, também, foi criado o Plano Global Específico (PGE), também, a partir da revisão do Plano Diretor de Belo Horizonte (Lei nº 7.165/1996), como um instrumento de planejamento das intervenções urbanísticas, de regularização fundiária e de desenvolvimento social, a partir da hierarquização das metas para serem implementadas em etapas (ARAGÃO e SANTOS, 2018)

O objetivo do PGE era evitar a fragmentação e sobreposição das ações demandadas no OPH. Para a participação no processo de elaboração e acompanhamento da implementação do PGE foi criado o Grupo de Referência (GR), integrado por lideranças locais, moradores, e a equipe técnica da prefeitura. A partir de dados oficiais da Prefeitura de abril de 2018, constatou-se que 104 PGEs concluídos, abrangendo 185 favelas e alcançando 261.896 habitantes, cerca de 86% das favelas

e de 58% da população das favelas (ARAGÃO e SANTOS, 2018), expressando um alcance significativo, mesmo em um longo período de investimentos.

Além das experiências em urbanização de favelas que se tornaram referências, parte expressiva das grandes cidades brasileiras desenvolveu esse tipo de intervenção. Cardoso [2007] levantou, a partir de pesquisa desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles (CARDOSO e RIBEIRO, 2000) sobre os 50 mais populosos municípios brasileiros, que as experiências de urbanização e regularização de assentamentos precários disseminaram-se ao longo da década de 90, contando com graus expressivos de recursos locais, mas, também, com financiamentos externos.

No âmbito federal, em 1995, a nova Secretaria de Política Urbana (Sepurb) criou dois programas com recursos do FGTS para retomar os investimentos públicos em saneamento e habitação: o Prosanear e o Pro-Moradia. Todavia, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 e a incapacidade dos municípios para a elaboração de projetos e gestão de obras trouxeram dificuldades para a implementação dos programas (CARDOSO e DENALDI, 2018). O Programa Prosanear contou com um investimento de US\$ 100 milhões e apoio do Banco Mundial projetos de saneamento de comunidades de baixa renda, com a utilização de tecnologias alternativas, alcançando 15 cidades (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 21-22).

A partir da constatação das fragilidades técnicas e institucionais dos governos locais, foi lançado o Projeto de Assistência Técnica ao Prosanear (PAT-Prosanear) em 1996, apoiado pelo BIRD para o fortalecimento institucional, apoio ao desenvolvimento de projetos e ao trabalho social (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 22). O programa alcançou 30 municípios e apoiou os projetos pilotos do Programa de Infraestrutura em áreas de Baixa Renda na Região Metropolitana do Recife (PROMETRÓPOLE) no Recife e em Olinda.

Os resultados positivos das intervenções de urbanização de favelas, nesse período, levaram as agências multilaterais a apoiar a ampliação da escala das intervenções (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 21). Uma das expressões dessa perspectiva foi parceria entre o governo federal e o BID realizada em 1999, a partir de empréstimo contratado pela União no valor de 450 milhões de dólares, reestruturando o Programa Habitar Brasil, que passou a ser denominado Programa Habitar Brasil/BID (HBB).

Os financiamentos para a urbanização de favelas no HBB passam a ser condicionados aos requisitos do novo subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI), entre esses, a criação de uma Unidade Executora Municipal (UEM) e a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). O PEMAS deveria conter a sistematização da produção de dados e informações sobre os assentamentos e a previsão de ações e intervenções, com o

estabelecimento de prioridades, além da revisão da legislação para viabilizar a regularização das favelas.

O HBB tornou-se um marco para a urbanização de favelas, mesmo com as dificuldades dos municípios e excessivas exigências do programa, dando suporte para 119 projetos em 25 estados e 84 municípios (ANDRADE, 2008). O HBB apontou para a construção de políticas de urbanização de favelas, mesmo que sob a prevalência do receituário neoliberal que previa a inclusão como forma de habilitar os pobres ao mercado. Algumas das intervenções foram realizadas ou complementadas pelo PAC, a partir de 2007.

Em 1999, com o intuito de disseminar a urbanização de favelas como prática de combate à pobreza, o Banco Mundial criou a Aliança das Cidades (*Cities Alliance*). Foi elaborado o plano de ação Cidades Sem Favelas (*Cities without Slums*), lançado na reunião inaugural da Aliança em 1999, e endossado por 150 chefes de estado que participaram da Cúpula do Milênio da ONU, em 2000. A Aliança das Cidades atuou com iniciativas de urbanização de favelas em Salvador e São Paulo (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 85).

O agravamento da crise econômica internacional e a incapacidade de pagamento e endividamento de estados e municípios, acarretou na suspensão dos programas Pró-Moradia e Pró-Saneamento. Nesse contexto, o governo federal lançou os Programas Carta de Crédito, com linhas de crédito direto ao consumidor (indivíduos ou associações), e de Arrendamento Residencial (PAR), direcionado ao financiamento do setor privado e voltado para a provisão de unidades à população com renda de até seis salários mínimos (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 22). Estes programas se tornaram as principais formas de promoção habitacional no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

No ano de 2000, enquanto o acesso à moradia é reconhecido no Brasil como um direito social por meio da Emenda Constitucional n.º 26/2000, alterando o artigo 6º da Constituição Federal, o Governo Federal celebrou um empréstimo com o Banco Mundial para o desenvolvimento do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), com o intuito de privatizar os serviços de saneamento. A conjuntura nesse momento para o desenvolvimento urbano era, portanto, complexa e contraditória, considerando os avanços para a urbanização de favelas apoiados por agências multilaterais, a prioridade federal para a promoção habitacional pela iniciativa privada e os esforços institucionais para a privatização do saneamento. De toda forma, o ideário neoliberal prevalecia e o reconhecimento dos direitos à moradia e à cidade não era, necessariamente, um obstáculo, desde que fomentasse políticas pró-mercado, habilitando parte dos pobres urbanos para o mercado.

Outro programa federal foi criado, em 2001, o de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) para tornar acessível a moradia para os segmentos de renda familiar baixa. Porém, o programa teve distorções e fragilidades em sua operacionalização. Nesse mesmo ano, o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, foi aprovado depois de longa tramitação no parlamento e com muitas ações de incidência política do FNUR, regulamentando os capítulos 182 e 183 referentes à política urbana na Constituição Federal e criando fundamentos legais importante para a defesa do direito à cidade. Como ressalta Saule Júnior (2005), o Estatuto da Cidade coloca o direito à cidade no mesmo patamar dos outros direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos. Mesmo com esse avanço no campo dos direitos, é preciso destacar que essa lei só foi aprovada porque uma parcela dos setores da construção civil e imobiliário viu no Estatuto uma oportunidade, mediante o cumprimento da função social da propriedade, para que mais terrenos urbanos pudessem ficar disponíveis ao mercado. Essa visão contribuiu ao apoio de parte do governo e de sua base parlamentar à aprovação da lei.

Para a regularização de favelas, o Estatuto da Cidade tem como diretriz, no Capítulo I, Inciso XIV do artigo 2º, a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”.

A respeito aos Instrumentos da Política Urbana, no Capítulo II do Estatuto da Cidade, é importante considerar os seguintes institutos jurídicos e políticos (artigo 4º, Inciso V): zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; e assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Esse último instituto regulamentado, adiante, pela Lei Federal nº 11.888/2008. Mais especificamente, quanto à usucapião especial de imóvel urbano, foram definidas na Seção V do Capítulo II, do artigo 9º até o 14, as condições à sua utilização, incluindo a possibilidade de regularização coletiva da posse.

A concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), apesar de prevista no Estatuto da Cidade, acabou sendo vetada e regulamentada, em seguida, pela Medida Provisória nº 2.220/2001, em decorrência do receio de setores mais conservadores no governo quanto à possibilidade estímulo às ocupações de imóveis públicos. A Medida Provisória da CUEM apresentou condições próximas às previstas pela usucapião especial, relativas a imóveis públicos urbanos, desde que essa posse, ininterrupta por 5 anos, tivesse ocorrido até 30 de junho de 2001. Essas condições foram alteradas, recentemente, pela Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, revendo o prazo quanto à posse de 5 anos que foi estendido até 22 de dezembro de 2016.

Os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, caso estivessem norteados pelos princípios das funções sociais da propriedade e da cidade e da distribuição justa dos custos e benefícios da urbanização, poderiam contribuir para a regularização dos assentamentos precários direta ou indiretamente.

Outra questão fundamental prevista no Estatuto da Cidade refere-se à gestão democrática da cidade (Capítulo IV). Em sociedades marcadas por desigualdades econômicas e nas relações de poder, há uma tendência à pouca efetividade no funcionamento dos conselhos e na realização de suas deliberações. Mais recentemente, algumas dessas instâncias deixaram de funcionar ou foram extintas, tanto na esfera federal, como nas esferas locais.

No que se refere à urbanização de favelas, dos anos 1980 até os anos 2000, a maior parte das iniciativas estatais foi desenvolvida em âmbito nacional por influência das agências multilaterais e em âmbito local, por governos progressistas, mais sensíveis e / ou pressionados por demandas fragmentadas ou organizadas dos oprimidos-privados e de alguns insatisfeitos-solidários.

Para Cardoso e Denaldi (2018, p. 44), a partir dos anos 1980, em várias cidades foram realizadas experiências locais que configuraram formas específicas de urbanização de favelas, trilhando seus próprios caminhos, mesmo tendo a inspiração das iniciativas de outras cidades.

Algumas experiências de urbanização de favelas apontaram para intervenções mais estruturais e integrais a partir: (i) da articulação com políticas, programas e ações sociais e ambientais; (ii) da integração a processos amplos de gestão democrática, com articulação com sistemas de orçamento participativo e com conselhos das políticas habitacional e de desenvolvimento urbano; (iii) de intervenções físicas mais abrangentes para além do território da favela, considerando os espaços livres públicos do entorno e do bairro, visando a sua integração, ou tomando como referência as sub-bacias para a estruturação de sistemas de saneamento ambiental; (iv) da diversificação de alternativas habitacionais para a reassentamentos, incluindo opções por tipos verticais nas favelas ou em seu entorno; (v) de processos em parceria com comunidades, movimentos e assessorias para mutirões assistidos para a provisão e gestão de empreendimentos habitacionais e de infraestruturas, entre outras.

É igualmente verdade que alguns problemas nos processos de urbanização de favelas não são de fácil superação, nem para as experiências mais exitosas, como por exemplo: (i) o descompasso entre os processos de regularização urbanística e fundiária; (ii) as dificuldades para obter recursos suficientes para todas as etapas do projeto (levantamentos e estudos, planos e projetos) e para as intervenções, ultrapassando a perspectiva de implantação limitada de infraestruturas básicas, para abranger reassentamentos, melhorias habitacionais, ações sociais, econômicas e ambientais e de

integração urbana; (iii) a construção de processos participativos amplos, em que a população possa estar informada e tomando de decisões em todas as etapas das intervenções.

A instabilidade política e econômica em âmbito federal e as descontinuidades político-administrativas na esfera local implicaram em processos descontínuos de urbanização, predominando as intervenções parciais para a maioria das cidades que desenvolveu processos de urbanização de favelas. De todo modo, foi um período de oportunidades para responder às necessidades e demandas habitacionais a partir do reconhecimento das formas de apropriação espacial dos oprimidos-privados nas cidades e, também, para algum desenvolvimento institucional, considerando avanços em leis e aparatos administrativos e, também, nos sistemas de gestão democrática. Parte desses progressos decorreu de requisitos estabelecidos em projetos financiados por agências multilaterais, que deram uma contribuição importante para o desenvolvimento institucional, mesmo que em uma perspectiva de integração para o mercado.

As exceções ao protagonismo governamental no que respeita as políticas de desenvolvimento urbano que podem ser destacadas no período são as referentes às ações diretas e institucionais: (i) pelo PREZEIS no Recife e pela autogestão em São Paulo, de âmbito local, mas com implicações para outras cidades, a partir da replicação parcial das experiências; e as propostas da emenda pela Reforma Urbana e do Fundo Nacional de Moradia Popular, de abrangência nacional, que tiveram alguma influência nos âmbito locais a partir de sua institucionalização. Apenas uma mais diretamente voltada à regularização de favelas: o PREZEIS.

O PREZEIS, nos anos 1990, já como sistema estatal, no entanto, teve a energia de todos os seus integrantes concentrada para a sua consolidação institucional. A criação do Fundo do PREZEIS, aperfeiçoamento da Lei e criação de setores na Empresa de Urbanização do Recife (URB) voltados para o desenvolvimento das ações e intervenções do PREZEIS foram alguns dos avanços no período. No entanto, o processo participativo ficaria, cada vez mais, restrito às lideranças das comunidades, gestores públicos e assessorias.

Os integrantes da sociedade civil no sistema de gestão não procuraram ampliar a base social de sustentação política e os moradores das diversas comunidades, consequentemente, continuaram distantes dos rumos dados ao PREZEIS. Ou seja, se o reconhecimento da apropriação espacial e o direito ao acesso a serviços parecia que poderia avançar a partir do desenvolvimento institucional, o direito à participação era limitado, o que, obviamente, iria repercutir, adiante, no aparato institucional e faria o PREZEIS se distanciar como instrumento de luta pelo direito à cidade.

Todas as iniciativas da sociedade civil, é importante evidenciar, tiveram os agentes insatisfeitos-solidários (assessorias, ONGs, Igreja, acadêmicos, integrantes de entidades profissionais e

sindicatos etc.) como agentes fundamentais dos processos de luta, em conjunto com necessitados integrantes de movimentos que se formavam na conjuntura de redemocratização. Estas iniciativas, em um contexto de reestruturação institucional-legal das políticas públicas e de crises econômica e política, estiveram circunscritas à perspectiva reformista-inclusiva pelos direitos à moradia e à cidade, com alguns desvios particularistas e raramente com miradas a horizontes mais radicais.

As forças progressistas-reformistas envolvidas nas lutas e ações pela Reforma Urbana e pelos direitos à moradia e à cidade, na medida em que avançaram institucionalmente, em sua maioria, acabaram diminuindo suas pretensões em buscar construir uma ampla base social para transformações estruturais. Parte dos integrantes dessas forças acabou integrando alguns governos progressistas e se concentrou, também, na construção e participação em instâncias de gestão democrática, contribuindo para, intencionalmente, atenuar conflitos e arrefecer as lutas e ações mais radicais.

É importante ressaltar que todos esses esforços pelo direito à cidade ocorreram em um cenário de ampliação da hegemonia neoliberal-mercantilizadora em âmbito global e as forças progressistas tiveram, ainda, que conviver e confrontar, sem saírem imunes, valores conservadores e práticas históricas particularistas. Conservadorismos que sempre rejeitaram as favelas violentamente e passaram a tolerá-las como os territórios para a reprodução da subcidadania e para a exploração por meio de particularismos.

3.7 DA ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS AOS PROGRAMAS NEODESENVOLVIMENTISTAS: A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS E AS INCERTEZAS PARA O FUTURO

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, teve início em uma conjuntura econômica internacional favorável, mesmo o país estando em processo lento de recuperação das crises do final dos anos 1990. Foram retomados investimentos públicos em diversos setores econômicos, mas principalmente para fomentar a exportação da produção agrícola e de minério. Foram tomadas medidas para ampliar o crédito no país com vistas ao aumento do consumo interno, ao mesmo tempo, em que se mantiveram taxas de juros altas e o mercado financeiro desregulado, alimentando a especulação e o rentismo financeiros. Foram desenvolvidas importantes políticas

sociais e de transferência de renda, entre elas o bolsa-família³⁰, além do estabelecimento de aumentos do salário mínimo acima da inflação, fundamentais para a diminuição da pobreza e das desigualdades de renda.

No campo do desenvolvimento urbano e habitacional, o governo Lula, inicialmente, deu continuidade aos programas como o HBB, ampliando os recursos do OGU para programas de urbanização de favelas, e, também os investimentos do PSH; reativou a utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e redefiniu a distribuição dos recursos do FGTS para dar prioridade à população de renda até 5 salários mínimos (BLANCO JUNIOR, 2006, p. 43). Simultaneamente, o governo começou a implementar mudanças institucionais no campo do desenvolvimento urbano já a partir da criação do Ministério das Cidades (MCidades), que passa a ser o órgão responsável pela integração das política urbanas a partir de quatro secretarias: a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana.

Para o processo de gestão democrática do desenvolvimento urbano, foi realizada a primeira Conferência das Cidades em 2003, quando foram estabelecidos parâmetros para uma política nacional de desenvolvimento urbano, além de eleger os integrantes do primeiro Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), regulamentado em 2006, para a formulação de programas, instrumentos, normas e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Uma nova Política Nacional de Habitação (PNH) foi proposta em 2004, a partir dessa concepção de desenvolvimento urbano integrado, tendo entre suas diretrizes: a urbanização de assentamentos precários e produção da habitação; a consolidação da Política Fundiária por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, incluindo a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social; a promoção e apoio à regularização de assentamentos informais (reconhecimento da posse) em imóveis públicos e privados; o controle dos processos de valorização e substituição de usos resultantes de investimentos urbanos públicos, inclusive na urbanização dos assentamentos.

Em 2005, finalmente a proposta do fundo nacional de moradia popular, que tramitava há 13 anos no Congresso Nacional, foi aprovada e sancionada como a Lei Federal n.º 11.124/2005, instituindo o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), com o objetivo articular todos os recursos, onerosos e não

³⁰ É um programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

onerosos para as ações em habitação nos três níveis de governo e direcioná-los para atender as famílias de baixa renda.

A partir da institucionalização do SNHIS, houve a combinação de programas herdados com novos programas, abrangendo a produção e aquisição de unidades habitacionais novas e a urbanização de assentamentos precários. Para os assentamentos precários, havia os seguintes programas: Apoio à melhoria das condições de habitabilidade de assentamentos precários, operando com recursos do FNHIS/OGU; Habitar Brasil/BID; o Crédito Solidário e o Pró- Moradia. É importante registrar que o Programa Crédito Solidário foi fruto de uma proposta dos movimentos de moradia no final de 2003, para a utilização do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para um programa autogestionário, aprovada em 2004, antes a institucionalização do SNHIS (RODRIGUES e MINEIRO, 2012).

Em 2008, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades com a participação de todos os segmentos sociais relacionados com o setor habitacional. O PlanHab previu como linhas programáticas, a Integração Urbana de Assentamentos Precários; a Produção e Aquisição da habitação; a Melhoria habitacional; a Assistência Técnica; e o Desenvolvimento Institucional. A linha programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários foi subdividida em dois campos de ação: (i) Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, visando a implantação e funcionamento das redes de infraestrutura básica, melhorar as condições de acesso e circulação e eliminar situações de risco; (ii) Regularização Fundiária, tendo por objetivo assegurar a posse e a propriedade definitiva das moradias por parte dos seus ocupantes, de modo a evitar remoções arbitrárias e despejos forçados, com prioridade aos assentamentos ocupados pela população de baixa renda.

Os programas federais voltados aos assentamentos precários ficavam sob a responsabilidade do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários (DUAP), na Secretaria Nacional de Habitação (SNH). Entre estes programas é possível mencionar: (i) Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) para a urbanização integrada de assentamentos precários e estudos, planos e projetos de urbanização de assentamentos precários, com recursos não-onerosos do OGU; (ii) Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (UAP) para a urbanização integrada de assentamentos precários, com recursos não-onerosos do FNHIS; (iii) Apoio à Provisão Habitacional de Interesse Social para a elaboração de projetos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, com recursos não-onerosos do FNHIS; (iv) Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró- Moradia) para urbanização e

regularização de assentamentos precários, por meio de recursos onerosos do FGTS (CAMPANHONI 2016, p. 234).

No âmbito da regularização jurídico-fundiária, após contribuições envolvendo vários segmentos, foi elaborado o Programa Federal Papel Passado, para apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas (CARVALHO, 2007, p. 13). O programa tinha três linhas de ações estratégicas: (i) apoio financeiro e técnico às ações de regularização fundiária urbana; (ii) apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais; e (iii) remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária (ALMEIDA et. al. 2017, p. 3-4).

Em 2007, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para realizar investimentos públicos em infraestrutura visando a promoção do desenvolvimento econômico. O PAC previa o protagonismo dos Governos Municipais e Estaduais como proponentes e responsáveis pelos projetos de intervenção e pela gestão das obras, com a fiscalização ficando sob a responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CAIXA) (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 11).

Os investimentos prioritários do PAC foram realizados grandes infraestruturas como rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, saneamento e recursos hídricos. Parte expressiva dos investimentos do PAC foi realizada para viabilizar processos amplos de reestruturação urbana, alguns deles vinculados a grandes eventos internacionais esportivos como a Copa do Mundo da FIFA em 2014, em 12 cidades brasileiras, e os Jogos Olímpicos, no Rio de Janeiro, em 2016. A partir dessas grandes obras de infraestrutura, além da subordinação da ação pública à lógica privada, foram realizadas muitas remoções de moradores de assentamentos precários, sem que seus direitos à moradia e à cidade fossem resguardados. Em decorrência da violação dos direitos a partir dos grandes eventos esportivos, foram formados os Comitês Populares da Copa, mencionados no capítulo 2.

O PAC teve seu desenvolvimento em duas fases, PAC 1 (2007-2010) e PAC 2 (2011-2014), e foi estruturado eixos de investimento com modalidades específicas contendo Programas e Ações (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 10). A Modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) estava inserida no Eixo Infraestrutura Social e Urbana do PAC 1. No PAC 2, Urbanização de Assentamentos Precários passou a integrar o Eixo Minha Casa Minha Vida. Todos os programas federais mencionados antes, relativos à urbanização de favelas, foram incorporados ao PAC.

Para a urbanização de favelas, os recursos investidos tiveram várias origens: onerosas, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); e não onerosas, como o Orçamento Geral da União (OGU) e o FNHIS. A maioria dos recursos

aplicados na urbanização de favelas veio do OGU, por meio dos programas UAP–FNHIS e PPI - Intervenção em favelas, sendo agregadas, ainda, as contrapartidas dos proponentes. Ambos os programas financiam vários componentes como a aquisição de terreno, produção habitacional, recuperação ambiental, equipamentos comunitários entre outros, com o UAP-FNHIS direcionado às favelas de menor porte e o PPI para intervenção em grandes complexos de favelas (ANTONUCCI e SAMORA, 2016).

No 11º Balanço do PAC 2, é feita a referência a R\$ 33 bilhões de investimentos no PAC-UAP, sendo que 81% do total de recursos não onerosos, alcançando 1.072 municípios, porém, com uma concentração de contratos com valores mais elevados nas cidades de maior porte e nas Regiões Sudeste e Nordeste (CARDOSO e DENALDI, 2018). A distribuição de recursos dependeu, principalmente, da capacidade de proposição de projetos dos governos locais. E estas capacidades locais se expressaram ainda nas naturezas e tipos de intervenções realizadas e nos resultados alcançados.

Com o PAC, municípios que não desenvolviam ações em favelas tiveram condições de intervir e os que tinham dificuldades para intervir em conjuntos de favelas ou favelas maiores, com maior complexidade, também tiveram a oportunidade de implementar projetos, como por exemplo, no Rio de Janeiro, o Complexo do Alemão, e em São Paulo, Paraisópolis (ANTONUCCI e SAMORA, 2016, p. 14). Mas a importância do PAC em favelas não está relacionada somente ao volume de recursos ou mesmo à escala das intervenções; o programa tem uma dimensão simbólica, ao propor a urbanização como a política para as favelas, rejeitando a remoção como alternativa (CARDOSO, 2017).

Segundo os resultados preliminares que vêm subsidiando a pesquisa DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: um balanço do PAC-Urbanização de favelas³¹, que abrangeu as cidades e regiões³² de São Paulo, Região do Grande ABC – SP, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife³³, Salvador, Fortaleza, Belém, Curitiba e Porto Alegre, as urbanizações de melhor desempenho contavam com projetos mais detalhados, elaborados no âmbito de programas anteriores como o PAT-Prosanejar e o HBB.

³¹ Essa pesquisa está vinculada ao projeto geral da rede INCT Observatório das Metrópoles - AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE: plataforma de conhecimento, inovação e ação para o desenvolvimento urbano, coordenada nacionalmente pelo Prof. Dr. Adauto Cardoso e pela Profa. Dra. Rosana Denaldi.

³² Para cada uma das cidades ou região, foram compostos grupos de pesquisa, constituindo uma rede. As referências teórico-conceituais e metodológicas foram definidas coletivamente para a realização das análises.

³³ O proponente da presente tese foi o coordenador da pesquisa no Recife.

É necessário esclarecer que, além de obras para a urbanização de favelas, nessa modalidade foram realizados investimentos também em desenvolvimento institucional, elaboração de projetos e planos de habitação e em requalificação de imóveis, construção de unidades habitacionais e assessoria técnica (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 10). Outra questão importante é que há outros Programas que aportam recursos à urbanização de favelas no PAC e que não integram o PAC-UAP (PETRAROLLI, 2015).

A partir da referida pesquisa foi possível constatar que a maioria das intervenções de urbanização de favelas a partir do PAC teve atrasos e aditivos de prazos. Mesmo considerando que essas obras normalmente implicam em longos processos de intervenção, tomando em conta que se tratam de territórios complexos e em constante mudança, alguns motivos levantados na pesquisa para paralisações e atrasos podem ser destacados (CARDOSO e DENALDI, p. 34): (i) reprogramações em decorrência da adequação de contratos e dos demais produtos às soluções técnicas, de revisão no quadro de composição do investimento e/ou ajustes no cronograma físico-financeiro; (ii) dificuldades com a empresa executora, implicando em distratos ou abandonos; (iii) problemas financeiros do proponente, como: incapacidade para aportar a contrapartida ou a complementação, não pagamento de indenização/aluguel social; (iv) outros problemas com licitação, órgãos de controle, licenças ambientais etc. É importante evidenciar que 86% de atrasos foi decorrente da reprogramação e problemas com a empresa executora.

O PAC, com todas as dificuldades mencionadas, tornou-se o maior programa habitacional para urbanização de favelas da história do país pelo montante de recursos, pela ampliação da escala e escopo de intervenções e pelo caráter redistributivo, contribuindo, ainda, para fortalecer uma abordagem de intervenção integral nesses assentamentos, tratando as dimensões social, urbana-ambiental e fundiária (CARDOSO e DENALDI, 2018). O volume de recursos exclusivo para a urbanização de assentamentos precários foi superior o que vinha sendo realizado pelo FNHIS nos anos anteriores e muito maior do que qualquer programa anterior (CARDOSO e DENALDI, p. 26).

Parte expressiva das intervenções em favelas requereu reassentamentos e, portanto, a provisão habitacional. Até 2011, a produção habitacional para atender à população de favela era um componente do PAC 1. Com o PAC 2, ficou estabelecido que a provisão habitacional deveria ser viabilizada prioritariamente por meio do PMCMV 2 que foi operacionalizado pelo setor privado, o que de um lado, fez com o PAC concentrasse um maior volume de recursos nas ações de urbanização (ANTONUCCI e SAMORA, 2016), de outro, acarretou em dificuldades em decorrência das exigências quanto à regularidade fundiária dos terrenos disponíveis para os empreendimentos (CARDOSO e DENALDI, 2018).

O PAC contou com um modelo normativo mais flexível e aberto para os arranjos institucionais locais, possibilitando uma adaptação às diferentes estratégias de intervenção que já vinham sendo implementadas pelos governos locais e, também, que estes pudessem ampliar e aperfeiçoar as intervenções e até promover inovações (CARDOSO e DENALDI, 2018). Todavia, mesmo com essa flexibilidade, o volume de recursos disponibilizado pelo programa e as especificidades da intervenção em favelas exerceram uma grande pressão na maior parte dos municípios e estados que não estava preparada, algumas por não ter acúmulo na atuação em favelas e a maioria por não ter estruturas institucionais compatíveis com a quantidade e complexidade das intervenções, o que gerou os já mencionados atrasos e a necessidade de ajustes em projetos e intervenções e a ampliação de contrapartidas.

Os investimentos do PAC em favelas no Recife estiveram condicionados pela desestruturação e fragmentação institucional progressiva da intervenção em favelas em âmbito municipal, a partir de 2000, pelos programas locais antecedentes e pelas escolhas no tocante à extensão e complexidade das intervenções, algumas integrais e outras parciais. Apesar do acúmulo no Recife de experiências em urbanização de favelas, desde o PROMORAR, passando pelo Projeto Recife, o PAC não foi inserido em estruturas institucionais mais consolidadas que pudessem promover processos padronizados.

Parte das análises em seguida tomaram como referência os estudos e avaliações relativos a Projetos e Intervenções em Assentamentos Precários no Recife – PE, desenvolvidos a partir do PAC, que vêm subsidiando a pesquisa DIREITO À CIDADE E HABITAÇÃO: um balanço do PAC-Urbanização de favelas. As análises sobre as intervenções em favelas no Recife por meio do PAC estiveram sob a coordenação do proponente dessa Tese.

Os recursos federais do PAC para favelas no Recife foram utilizados para viabilizar ou dar continuidade às ações e obras, em sua maioria, de programas e projetos antecedentes. Os projetos e intervenções mais abrangentes tiveram financiamento de agências multilaterais: o Programa Habitar Brasil/BID (HBB); o PROMETRÓPOLE, financiado pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), contratado pelo Governo de Pernambuco com anuência dos municípios do Recife e Olinda, para atuação na bacia do Rio Beberibe; e o Programa Capibaribe Melhor, programa municipal, financiado pelo BIRD.

Três concepções de intervenção foram mais significativas a partir do PAC no Recife: (i) a urbanização concentrada e integral de assentamentos menores; (ii) a urbanização dispersa e parcial de vários assentamentos; e (iii) os reassentamentos integrais em função do risco, conflitos fundiários ou obras de infraestrutura.

Foram tomadas como referências para as análises das intervenções em favelas recifenses a partir do PAC, as definições e parâmetros propostos quanto à natureza das intervenções pela rede da pesquisa que redundaram nas seguintes definições: (i) urbanização integral: urbanização de todo o assentamento, resolvendo todos os componentes necessários à sua urbanização (incluindo reassentamento de famílias e construção de equipamentos quando necessário); (ii) urbanização parcial: complementação de urbanizações/intervenções anteriores (camadas de urbanização), urbanização de apenas um trecho do assentamento (setor), ou intervenção pontual (indicando que ainda serão necessários investimentos posteriores para urbanização do assentamento); (iii) eliminação de risco: intervenção voltada prioritariamente para solução de situações de risco; (iv) viabilização de obra de infraestrutura urbana: intervenção voltada prioritariamente para possibilitar implantação de obra urbana estrutural, tratando apenas o trecho do assentamento atingido pela obra em questão; (v) provisão habitacional: situações em que a intervenção se restringe à implantação de conjunto habitacional (substituição total, reassentamento total, ou intervenção pontual apenas para construção de UH).

Foram identificados, a partir dessas informações, 17 contratos do PAC que estiveram ou estão relacionados à urbanização de favelas, sendo 13 de iniciativa do Município e 4 do Estado de Pernambuco, como mostra o Tabela 2. Essas informações foram complementadas com a coleta de informações e contatos com os técnicos da Gerência Executiva de Governo de Recife (GIGOV RE) da Caixa Econômica Federal; da Companhia Estadual de Habitações e Obras (CEHAB); e dos órgãos públicos municipais: Autarquia de Urbanização do Recife (URB) e Secretarias de Habitação e de Saneamento.

Tabela 2 – Sistematização inicial dos dados das intervenções em assentamentos precários do PAC no Recife

PROPONENTE	INVESTIMENTOS	CONTRAPARTIDA	CONTRAPARTIDA (%)
TOTAL (17)	669.611.959,60	101.776.899,00	23,13
ESTADO (4)	81.609.299,06	27.441.571,37	33,62
MUNICÍPIO (13)	588.002.660,50	74.335.327,66	12,3
Com Recursos FGTS (4)	220.481.950,61	16.276.347,53	5,89
Recursos FGTS/Município (%)	37,50	21,90	

Fonte: Moraes et. al, 2018.

Tabela 3 - Naturezas das intervenções, investimentos e situação das obras do PAC no Recife

NATUREZA DA INTERVENÇÃO, PROJETOS, ENTES e (Programas Antecedentes)	INVESTIMENTO	Nº FAMÍLIAS (Investimento p/Família)	AUTORIZAÇÃO DA OBRA E REALIZAÇÃO (%)
URBANIZAÇÃO INTEGRAL	14.961.333,12	478 (31.299,86)	-
Campo do Vila - MUNICÍPIO (HBB)	4.662.558,40 PPI FAVELAS	214 (21.787,66)	28/11/2007; Obra Concluída (85,12)
Padre Miguel - MUNICÍPIO (HBB)	10.298.774,72 PPI FAVELAS	264 (39.010,51)	17/04/2006; Obra Concluída (90,37)
URBANIZAÇÃO PARCIAL	532.134.299,96	72.725 (7.317,08)	-
Bacia do Beberibe UE 03, 04, 08, 17, 19, 20, 21 - MUNICÍPIO (PROMETRÓPOLE)	159.360.514,19 PPI FAVELAS	28791 (53.35,08)	04/07/2008; Atrasada (57,21)
Bacia do Beberibe II - MUNICÍPIO (PROMETRÓPOLE)	119.526.950,6 FGTS/PRO-MORADIA	14910 (8.016,56)	14/02/2014; Normal (20,62)
UE23 - ESTADO (PROMETRÓPOLE)	27.708.826,87 PPI FAVELAS	660 (41.983,07)	17/12/2008; Paralisada (43,62)
Capibaribe Melhor - MUNICÍPIO	94.745.329,68 PPI FAVELAS	8613 (11.000,27)	30/10/2013; Atrasada (5,39)
UE41 - MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)	45.410.000,00 FGTS SAN.P/TODOS	17623 (1340,01)	24/04/2008; Paralisada (6,95)
UE42 - MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)	31.930.000,00 FGTS SAN.P/TODOS		24/04/2008; Paralisada (29,45)
UE43 - MUNICÍPIO (PPP SANEAMENTO)	23.615.000,00 FGTS SAN.P/TODOS		24/04/2008; Paralisada (48,42)
Sítio Grande / Dancing Days - ESTADO (HBB)	29.837.678,61 PPI FAVELAS	2128 (14.021,47)	04/10/2001; Paralisada (40,77)
PROVISÃO HABITACIONAL	61.453.034,37	1228 (262.724,25)	-
Zeferino Agra - MUNICÍPIO (HBB)	5.985.930,67 PAC FNHIS	128 (46.765,08)	24/04/2009; Concluído (100%)
Vila Imperial - MUNICÍPIO (HBB)	7.388.407,29 PPI FAVELAS	144 (51.308,38)	11/06/2007; Obra Concluída (97,19)
Abençoada por Deus - MUNICÍPIO (HBB)	13.084.376,96 PPI FAVELAS	428 (30.570,97)	03/01/2007; Concluído (100%)
Mulheres do Tejucupapo - ESTADO	11.388.083,48 PAC FNHIS	272 (41.867,95)	28/11/2011; Paralisada (30,67)
Comunidade do Pilar - MUNICÍPIO	23.606.235,97 PAC FNHIS	256 (92.211,86)	09/11/2012; Paralisada (5,43)
ELIMINAÇÃO DE RISCO	12.674.710,10	909 (13.541,36)	-
Escorregou Tá Dentro - ESTADO	12.674.710,10 PAC FNHIS	909* (13.541,36)	09/11/2012; Paralisada (40,20)
VIABILIZAÇÃO DE OBRA DE INFRAESTRUTURA	48.388.582,01	936 (51.697,20)	

Via Mangue I, II e III - MUNICÍPIO	48.388.582,01 PPI FAVELAS	936 (51.697,20)	04/07/2008; Paralisada (97,68)
TOTAL	669.611.959,6	76.303 (8.775,70)	
* Na comunidade Escorregou tá Dentro será realizado o reassentamento de 96 famílias.			

Fonte: Moraes et. al (2018).

A partir das informações fornecidas pelo Ministério das Cidades (2018), o PAC no Recife beneficiaria 91.839 famílias, utilizando aproximadamente 670 milhões de Reais. Conforme dados coletados na Caixa Econômica Federal e em documentos dos projetos na Prefeitura do Recife e na CEHAB, o número de famílias beneficiadas seria de 76.303 famílias, conforme Tabela 3. Foram ou estão sendo executadas 17 intervenções (Tabela 3) cujas as naturezas seriam as seguintes: (i) dez de Urbanização, com duas Integrais e oito Parciais; (ii) cinco intervenções de Provisão Habitacional; (iii) uma refere-se à Eliminação de Risco; e (iv) uma relativa à Viabilização de Obra de Infraestrutura. Estas sete últimas intervenções promoveram reassentamentos integrais. Isso quer dizer que, apesar do número elevado de assentamentos precários que requerem ações de urbanização associadas a remanejamentos ou reassentamentos parciais no Recife, há, ainda, uma expressiva demanda para reassentamentos de famílias situadas em áreas não consolidáveis (MORAES et. al, 2018).

É possível lançar a hipótese para as intervenções de reassentamento integral de que as alternativas técnicas para evitar ou diminuir o deslocamento de famílias e para a regularização urbanística dos assentamentos não tenham sido exaustivamente exploradas, principalmente aos assentamentos em margens de cursos d'água, considerando os avanços da legislação ambiental (MORAES e MIRANDA, 2018). As escolhas que favoreceram o reassentamento como solução, podem estar relacionadas a diversos fatores, de conotação mais conservadora e mercantil, como por exemplo: (i) o reassentamento, apesar das potenciais perdas sociais para os afetados, seria, em comparação à regularização urbanística, uma intervenção menos complexa e mais previsível e controlável, para a execução de obras, tanto para gestores, como para executores, além de ser, normalmente, mais rentável aos últimos; (ii) a visão conservadora de técnicos de órgãos públicos refletida na preferência por remoções das ocupações dos pobres de áreas consideradas estratégicas, em função de potenciais físico-ambientais e paisagísticos ou em decorrência da proximidade a serviços e equipamentos ou as duas condições combinadas; (iii) os interesses do setor imobiliário, influentes nas escolhas governamentais, com os reassentamentos das ocupações precárias servindo para abrir espaço a seus empreendimentos ou para valorizar a vizinhança, inclusive, em decorrência dos investimentos públicos nas áreas remanescentes.

As intervenções do PAC do Recife abarcaram ou abrangem 91 dos 545 assentamentos precários registrados na cidade, denominados como Comunidades de Interesse Social (CIS) pelo Atlas de Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social (RECIFE, 2016). Foi beneficiada direta ou indiretamente uma população de aproximadamente 146 mil pessoas residentes em 51 mil domicílios nas favelas, considerando como referência as informações sobre os assentamentos do Atlas das Infraestruturas das Comunidades de Interesse Social (MORAES et. al, 2018).

A partir da tabela 3, é possível constatar que todas as intervenções tiveram ou têm ciclos longos de execução relacionados: (i) aos contextos complexos e dinâmicos dos assentamentos, notadamente as que envolveram urbanizações integrais e parciais das favelas, em sua maioria, consolidadas e com alta densidade; (ii) à inconsistência de levantamentos, diagnósticos e projetos, requerendo revisões em contratos e escopos de ações e serviços; (iii) à lentidão dos processos de aprovação de projetos, licenciamento ambiental e desapropriação dos terrenos, por falta de aparatos e coordenação institucionais adequados à gestão de projetos em favelas; (iv) problemas com as empresas construtoras, em função de insuficientes capacidades técnicas e financeiras; e (v) e demora das reprogramações, medições e desembolsos para pagamento das empresas contratadas para a execução das intervenções.

No que se refere ao Arranjo Institucional, não houve a estruturação de aparatos específicos para a realização da maior parte das intervenções no Recife, a exceção é a contratação de uma gerenciadora para a implementação da intervenção nas UEs 41, 42 e 43 no Cordeiro. As estruturas específicas para a gestão dos programas antecedentes, como as unidades de gestão ou executoras do PROMETRÓPOLE e do HBB foram desmontadas e as e as gerenciadoras descontratadas para a realização das obras e serviços pelo PAC (MORAES e MIRANDA, 2018).

As intervenções sob responsabilidade do Município foram ou estão sendo realizadas a partir da gestão de três órgãos, a Autarquia de Urbanização do Recife, a Secretaria de Habitação e a Secretaria de Saneamento, que tiveram mudanças em suas estruturas e de pessoal ao longo da execução dos projetos. Os projetos foram objeto de licitações e foram contratadas empresas diversas, algumas especializadas. Para o Governo do Estado de Pernambuco, as operações vêm sendo executadas por empresas contratadas mediante licitações e a fiscalização ficou sob a responsabilidade da CEHAB (MORAES e MIRANDA, 2018).

A recuperação de algumas informações referentes a programas e projetos antecedentes foi fundamental para a compreensão dos condicionantes e influências destes sobre as intervenções realizadas com recursos do PAC no Recife. Dez intervenções tiveram como antecedentes programas e projetos financiados por agências multilaterais: (i) seis a partir do Habitar Brasil-BID, sendo cinco do município, com as obras concluídas, e um pelo estado, com obras complementares ainda em

execução; (ii) três provenientes do PROMETRÓPOLE, com financiamento do Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); (iii) uma proveniente do Capibaribe Melhor, antes financiada pelo BIRD, também com obras complementares que não foram concluídas ainda.

Algumas áreas objeto de intervenção e seu entorno imediato, sob o ponto de vista físico-ambiental e de infraestrutura urbana, tinham, ou ainda conservam, no caso dos projetos em execução, situação de precariedade, com infraestruturas e serviços deficientes, como por exemplo as áreas da UE 23, da Bacia do Beberibe, apesar de intervenções parciais antecedentes. Com os investimentos ainda em execução, não é possível projetar se as camadas de urbanização serão suficientes para torná-las adequadas quanto ao habitat e à segurança urbanística e ambiental. Em relação à inserção urbana, as intervenções realizadas a partir do PAC em favelas no Recife, mesmo as de provisão habitacional para reassentamento integral, consolidaram ou vêm consolidando assentamentos e empreendimentos habitacionais com acesso amplo a equipamentos e serviços diversos, e, também, oportunidades de trabalho e renda (MORAES et. al, 2018).

A urbanização de favelas recente no Recife PE por meio do PAC foi realizada, então, a partir de diferentes concepções, entre intervenções integrais e parciais. A complexidade dos assentamentos, as condições institucionais dos órgãos gestores das intervenções e os programas e projetos antecedentes foram fundamentais, tanto para a abordagem territorial, quanto, em consequência, aos resultados alcançados. As intervenções concentradas e integrais de urbanização ou de provisão habitacional para reassentamento de favelas menores tiveram as obras concluídas: as cinco intervenções provenientes do HBB e as três vinculadas ao Projeto da Via Mangue. As intervenções parciais de conjuntos de favelas, integrantes de UEs, como as do PROMETRÓPOLE, Capibaribe Melhor e das UE 41, 42 e 43, são muito exigentes das capacidades públicas e privadas (empresas contratadas), desde os levantamentos e estudos até a execução, mas, mesmo incompletas, têm representado uma significativa ampliação do acesso a infraestruturas e serviços, principalmente de saneamento.

Outras questões, comuns a urbanização de favelas, em várias cidades brasileiras, também vem afetando as intervenções a partir do PAC no Recife: (i) processos lentos de aprovação de projetos decorrentes de fragilidades e descoordenação dos órgãos locais; (ii) inconsistências de parte dos diagnósticos e projetos, relacionadas às complexidades dos assentamentos, mas também a limitadas capacidades das empresas projetistas e órgãos gestores; (iii) inadequação das normas e processos de contratação e medição; e (iv) lentidão, interrupções e paralisação na execução de obras, consequência de debilidades técnicas e financeiras das empresas executoras.

Em âmbito nacional, além do PAC, é necessário, ainda, tecer algumas considerações sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por sua relevância quanto aos investimentos em

habitação de interesse social e por complementar as ações do PAC 2, para as ações de provisão habitacional.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), concebido pelos ministérios da Casa Civil e Fazenda em parceria com grandes construtoras em 2009³⁴ e instituído pela lei Federal nº 11.977/2009, tinha como objetivo fundamental: enfrentar a crise da economia financeirizada mundial de 2008 (SANTO AMORE, 2015, p. 15) a partir da construção civil, com repercussões, ainda, na geração de empregos e nas dinâmicas imobiliárias. O PMCMV ignorou e se sobrepôs ao SNHIS e ao PlanHab. Com o SNHIS estava sendo montada uma estrutura com fundos articulados nos diferentes níveis federativos, sob o controle social de conselhos e tendo metas e ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (SANTO AMORE, 2015, p. 15-16). Além de ignorar os instrumentos da política habitacional, em nenhum momento houve uma aproximação com as diretrizes do Estatuto da Cidade, nem com as demais políticas urbanas setoriais.

O PMCMV, em função do volume de recursos e abrangência de intervenção e, também, em decorrência dos subsídios para alcançar a população de baixa renda, teve repercussões econômicas e sociais expressivas e mais de 5 milhões de contratos assinados em 9 anos, acima dos 4,8 milhões de contratos pelo BNH em 22 anos.

Para a regularização fundiária, a Lei do PMCMV trouxe importantes instrumentos para a regularização de assentamentos precários: (i) a demarcação urbanística, como a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social de áreas consolidadas; (ii) a legitimação de posse, direcionada ao reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística, dando publicidade às posses identificadas e qualificadas, por meio da confecção de um título pelo poder público e de seu registro no cartório de registro de imóveis. Há que se considerar ainda que na Lei do PMCMV está prevista a possibilidade, por decisão justificada nos casos de interesse social, da promoção de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APP) de ocupações anteriores a 31 de dezembro de 2007. Na mesma Lei, artigo 47,

³⁴ Apesar de ter sido formatado a partir dos interesses empresariais, o PMCMV teve a inclusão, entre suas modalidades, de duas frentes mais relacionadas a outros segmentos: (i) Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) para a produção e reformas de habitações rurais por entidades governamentais e sociais – sindicatos, associações, cooperativas, com recursos do OGU e do FGTS; (ii) o PMCMV entidades, para a produção e reformas de habitações urbanas por associações, cooperativas e ONGs, a maior parte ligada a movimentos de moradia, que acabou sucedendo o Crédito Solidário e Ação de Produção Social da Moradia pelo FNHIS, permitindo a realização de empreendimentos de habitação social autogestionários, mesmo com uma produção minoritária.

inciso V, havia uma definição de abrangência nacional para a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), como a parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Entretanto, em julho de 2017, todavia, foi aprovada a Lei Federal nº 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Essa nova lei significou a desestruturação do marco legal federal da Regularização Fundiária (Capítulo III da Lei 11.977/2009), distorcendo conceitos já consagrados em leis, além de possibilitar a usucapião coletiva em áreas de média e alta renda, para a mercantilização ampliada.

Retomando a dimensão habitacional, vários estudos e pesquisas para a avaliação do PMCMV foram realizados, entre eles é importante destacar a pesquisa oriunda de um edital lançado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Ministério das Cidades em 2012, resultando na avaliação de empreendimentos do programa em 22 municípios de 6 estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. As instituições envolvidas na pesquisa constituíram a Rede Cidade e Moradia e a partir dos estudos e avaliações apontaram algumas questões gerais para a produção na faixa 1 (SANTO AMORE et. al., 2015): (i) a interrupção dos programas locais, alguns deles mais adequados às realidades; (ii) a prevalência um padrão de produção de soluções homogêneas, nos âmbitos arquitetônico, urbanístico e das técnicas construtivas, e monofuncionais, em decorrência de obstáculos normativos e dos interesses das construtoras; (iii) a periferização dos empreendimentos, em áreas com insuficiência de serviços, equipamentos e oportunidades socioeconômicas; (iv) a flexibilização das legislações locais para a aprovação dos projetos, incluindo a ampliação dos perímetros urbanos; (v) a predominância do condomínio para a gestão dos empreendimentos, que tem acarretado em dificuldades na manutenção de espaços coletivos com custos incompatíveis com a renda dos moradores, conflitos de vizinhança e vulnerabilidade para atuação de facções do narcotráfico e de milícias.

A prioridade dada ao PMCMV, em detrimento do PAC favelas, desconsidera a diversidade de necessidades habitacionais. O PlanHab já havia apontada para a necessidade de articular a produção e aquisição da habitação com a integração urbana de assentamentos precários, a melhoria habitacional, a assistência técnica e o desenvolvimento institucional. Parte expressiva das necessidades habitacionais no Brasil pode ser atendida a partir da combinação da urbanização de favelas com outras ações, de forma complementar. Mas o PMCMV acabou incentivando propostas de deslocamento de moradores de favelas com boas inserções urbanas para áreas periféricas. O PMCMV reforçou, ainda, o ideário da “casa própria”, não sendo exploradas alternativas como as propriedades coletivas. Após a conclusão dos financiamentos, os oprimidos-privados terão dificuldades em resistir às pressões do mercado.

As crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016, incluindo o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, resultaram na diminuição drástica dos investimentos em política sociais (CARDOSO e DENALDI, 2018, p. 12). É muito provável que não haja programas federais habitacionais ou para a urbanização de favelas nos próximos anos. Recentemente, uma Emenda Constitucional estabeleceu um teto de gastos para o setor público em várias políticas sociais. Afinal, as perspectivas neoliberal e conservadora têm predominado, apontando às políticas pró-mercado como modos únicos para alavancar o crescimento econômico e a geração de empregos. Estas perspectivas que já vinham gerando mudanças em aparatos institucionais e de governança, parecem se refletir, também, na diminuição de possibilidades de desenvolvimento de políticas de urbanização de favelas.

A partir de tantas e variadas ações para a regularização de assentamentos precários,, a questão fundamental é o quanto os moradores e lideranças (oprimidos-privados) de assentamentos precários (favelas), entre a subcidadania herdada e a prevalência contemporânea do neoliberalismo, têm logrado avançar em reflexões críticas sobre a produção do espaço, tendo em perspectiva horizontes radicais para transformações?

3.8 DA URBANIZAÇÃO DE FAVELAS AO DIREITO À CIDADE, ALGUNS DESAFIOS

Os assentamentos precários estão crescendo em todo o mundo e mais rapidamente do que as parcelas formais das cidades, expressando desigualdades e exclusões estruturais na urbanização. No Brasil, estes assentamentos vêm servindo como espaços de habitat precário a vastas camadas da população sob a condição de subcidadania. O reconhecimento de seus moradores como produtores do espaço e de seus espaços como partes fundamentais das cidades brasileiras, até hoje, está colocado como um desafio. O desprezo, o desinteresse, a omissão deliberada ou a incapacidade em realizar investimentos para a oferta de moradia e para a regularização dos assentamentos dos oprimidos-privados predominam nas ações estatais. Essas representações e ações socioespaciais discriminatórias não refletem, apenas, as visões de agentes estatais, mas valores sociais amplos de setores dominantes e de parte expressiva da sociedade. Mesmo assim, os oprimidos-privados, historicamente, resistiram e demandaram melhorias nas condições de seus assentamentos, contribuindo para as lentas mudanças na abordagem estatal quanto às favelas. Nesse percurso, propostas para o enfrentamento das questões habitacional e urbana, incluindo as progressistas e reformistas, apontaram para alguma inclusão socioespacial, variando em formas e abrangência.

Após uma longa trajetória de rejeição e de políticas de erradicação dos assentamentos dos oprimidos-privados, do século XIX até os anos 1950, o reconhecimento foi ampliado, inicialmente por meio de melhorias pontuais intermediadas por agentes políticos ou de intervenções mais amplas promovidas pela Igreja. Ou seja, mesmo em uma realidade prevalente de abandono e reprovação, os oprimidos-privados começam a ter reconhecida sua importância político-eleitoral a partir de práticas particularistas ou serem objeto de ações sociais para alguma inclusão, o que contribuiria a avanços no tratamento das favelas adiante.

A influência de estudos internacionais e os financiamentos das agências multilaterais, nos anos 1960, também começaram a impulsionar o reconhecimento das favelas, apontando para a necessidade de aproveitar, incluir e melhorar as formas de produzir o habitat urbano dos pobres, com vistas a integrá-los ao mercado. No entanto, ainda predominavam remoções ou relocações dos pobres para as periferias urbanas, processo que se fortaleceria com as políticas do BNH, reservando as parcelas centrais e urbanizadas das cidades ao mercado imobiliário.

No final dos anos 1970, em um contexto de crise econômica e de reorganização de movimentos sociais e entidades por democracia e melhores condições de vida urbana, houve um redirecionamento parcial das políticas habitacionais, com a implementação de programas alternativos que contemplavam a oferta de lotes urbanização e de financiamento de materiais de construção, e, também de urbanização de favelas, o PROMORAR. Mesmo com início de ações federais mais abrangentes e sistemáticas nas favelas e o apoio insatisfeitos-solidários (da Igreja progressista, de sindicatos, ONGs, militantes de esquerda etc.), não estiveram no horizonte transformações estruturais da sociedade e da produção do espaço. Desse modo, as ações diretas e institucionais buscaram promover, de forma predominante, o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial. Em uma perspectiva conservadora, seriam condições básicas para a subcidadania, e em uma perspectiva reformista-inclusiva, seriam condições para acessar de forma mais justa os recursos, serviços e oportunidades das cidades.

Com a retração das ações em âmbito federal no campo do desenvolvimento urbano e desmonte da política habitacional na Nova República, muito relacionados à acentuação da crise econômica e à influência do ideário neoliberal, iniciativas locais de urbanização de favelas foram implementadas, servindo de referência às intervenções promovidas nos anos 1990 e 2000. Com o processo de redemocratização nesse período, movimentos e articulações sociais, entre elas a da Reforma Urbana, intensificaram as lutas, principalmente, no campo institucional. Nos anos 1990, o neoliberalismo norteou a atuação estatal e, inicialmente, foram experimentados programas habitacionais sem grande alcance. Os entes federados subnacionais experimentaram inovações e

obtiveram financiamentos de agências multilaterais que buscavam combater a pobreza urbana para a inclusão dos pobres ao mercado.

Um dos poucos experimentos referentes às favelas de iniciativa da sociedade civil, lideranças de comunidades (de oprimidos-privados) e apoiadores (insatisfeitos-solidários), o PREZEIS, nos anos 1990, teve importantes avanços institucionais, mas sem investimentos suficientes para ampliar a base social que poderiam consolidá-lo, como instrumento, de luta pelo direito à cidade. Como outros esforços da sociedade civil por justiça espacial, o desafio de ampliação da base social é intensificado pela necessidade de requerer a quem está lutando pela sobrevivência em condições precárias, os oprimidos-privados, para que se contraponham às estruturas materiais e ideológicas dominantes que os colocam como subcidadãos.

Os anos 1990, marcam um período em que parte expressiva das respostas governamentais às necessidades e demandas habitacionais reconhecia as formas de apropriação espacial dos oprimidos-privados nas cidades, havendo, ainda, algumas oportunidades para o desenvolvimento institucional, considerando avanços em leis e aparatos administrativos e, também, nos sistemas de gestão democrática. Parte desses progressos decorreu de requisitos estabelecidos em projetos financiados por agências multilaterais.

Se a partir de 2003, com o governo Lula e em uma conjuntura econômica internacional favorável, foi possível a montagem de estruturas institucionais para construção democrática de políticas de desenvolvimento urbano redistributivas e inclusivas, o jogo de forças e uma conjuntura de crises econômica e políticas levaram à implementação de programas de infraestruturas e habitacional de base econômica, sem relação com o aparato institucional das políticas que estava em processo de estruturação. Mesmo assim, tanto o PAC, quanto o PMCMV, além da dinamização econômica, tiveram, em decorrência do volume de recursos e da abrangência das intervenções, repercussões sociais relevantes. O PAC tornou-se o maior programa de urbanização de favelas da história do país e contribuiu fortalecer uma perspectiva redistributiva às políticas de desenvolvimento urbano e uma abordagem intervenção integral nesses assentamentos.

A dinâmica recente, a partir de 2003, que parecia favorável para a construção de políticas de desenvolvimento urbano mais democráticas, abrangentes e inclusivas em função do marco jurídico-legal e dos avanços do aparato institucional acabou não se efetivando em decorrência da articulação de estratégias desenvolvimentistas com interesses especulativos, rentistas e imobiliários. Os impactos da crise global de 2008 acabam reconfigurando estes arranjos, acentuando os processos de financeirização e mercantilização dos espaços urbanos em detrimento das políticas pretendidas a partir do ideário da Reforma Urbana e da perspectiva do direito à cidade. Esse quadro se acentuou com as crises econômicas e políticas que se sucederam entre 2015 e 2016, incluindo

o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, alterando as prioridades do governo federal quanto investimentos públicos, com a diminuição drástica dos investimentos em políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais,

Entre muitos desafios para a urbanização de favelas perceptíveis a partir das experiências nas últimas décadas, alguns podem ser destacados: (i) a necessidade de democratização dos processos, a partir da ampliação das oportunidades da participação dos moradores nas decisões sobre intervenções e do reconhecimento e fortalecimento das iniciativas e empreendimentos coletivos existentes nas favelas; (ii) a promoção de aparatos institucionais estatais permanentes para a implementação de políticas e programas de urbanização de favelas; (iii) a consolidação das intervenções integrais e integradas como forma mais adequada para responder às necessidades, articulando os processos de regularização urbanística e fundiária e direcionando programas de provisão habitacional a reassentamentos de habitantes de áreas não consolidáveis; (iv) o aprimoramento dos instrumentos de regulação urbanística inclusiva que possam promover a segurança urbanística e fundiária; (v) a implantação de sistemas de gestão de proximidade para articular políticas e ações sociais e econômicas, promover a manutenção de infraestruturas e serviços públicos e ofertar serviços de assistência técnica gratuita para reformas e melhorias; (vi) a integração dos processos de urbanização com políticas sociais de educação, saúde, assistência, trabalho, segurança, considerando as condições desiguais e de vulnerabilidade; (vii) a diversificação e ampliação das fontes de recursos para financiamento das intervenções.

A maior parte das ações diretas e institucionais pela urbanização de favelas deu-se em um quadro predominante de indiferença ou rejeição de parte da sociedade, reforçados a partir da responsabilização discriminatória desses territórios pela insegurança urbana. Com relação ao desafio de consolidar intervenções integrais e integradas de regularização, é preciso considerar que agentes públicos e empresas construtoras, principalmente em contextos em que não houve continuidade e acúmulo de experiências, têm preferência por reassentamentos e construção de novos conjuntos habitacionais, cujos os projetos podem ser mais facilmente elaborados e, também, mais rapidamente, aprovados pelos financiadores, com obras menos complexas e imprevisíveis e mais rentáveis financeiramente às construtoras.

É importante considerar que o reassentamento e a provisão também são opções em função das representações espaciais de agentes governamentais decisores e técnicos, considerando rejeições estético-sociais quanto às configurações das favelas. Outra questão é que o reconhecimento do direito à permanência dos moradores e de suas formas de apropriação espacial podem servir como justificativa para uma redução excessiva dos padrões de qualidade espacial e das infraestruturas e

serviços nas intervenções, correspondendo, assim, a dois níveis de cidadania (CARDOSO, 2007), ou de cidadania e subcidadania.

Os processos de participação, em parte expressiva das intervenções em favelas, ficaram limitados, a entidades locais comunitárias e / ou a parcelas de moradores, e restrita aos territórios dos projetos de urbanização ou até subáreas destes, conforme definido nos Projetos de Trabalho Técnico Social (PTTS). Esses processos têm estado sempre sob o controle dos governos locais e empresas contratadas, limitados a assembleias e reuniões com moradores para fornecimento de informações e realização de consultas sobre as intervenções. São raras as participações de redes mais amplas que debatem e reivindicam o direito à cidade.

Os movimentos de moradia integrantes do FNRU acabaram concentrando seus esforços na participação em conselhos das cidades e da política habitacional e nos programas de provisão, incluindo o PMCMV Entidades, e pouco se envolveram nas lutas pela urbanização das favelas. Os demais componentes do FNRU, entidades profissionais, sindicatos, ONGs etc., estiveram participando da construção das políticas setoriais e dos sistemas de gestão democrática nas várias esferas e, também, confrontando governos em situações de violações de direitos relacionadas a conflitos fundiários e remoções, algumas destas decorrentes de reestruturações urbanas. Outros coletivos e redes emergiram, com bandeiras e causas diversas, em sua maioria, não relacionadas a ações pelas favelas, mas importantes para o enfrentamento da mercantilização. Como articular as diversas frentes que tratam do direito à cidade, apontando para horizontes para transformações das realidades e como colocar como prioridades os que estão em piores condições de apropriação, participação e reprodução em seus assentamentos e nas cidades permanecem como desafios.

CAPÍTULO 4. A PARTIR DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL, PELO DIREITO À CIDADE: LIMITES E DESAFIOS À INTEGRAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E SEUS HABITANTES NO RECIFE

O presente capítulo aborda as ZEIS e o PREZEIS no Recife como a experiência institucional brasileira para a regularização de favelas mais extensa no tempo e a única que foi iniciativa da sociedade civil. Além da longa trajetória e de ter em sua origem a articulação de ações diretas e institucionais, as ZEIS e o PREZEIS do Recife tornaram-se referência para iniciativas no Brasil para a consolidação de assentamentos precários, apresentando como inovação a combinação mecanismos institucionais de gestão democrática e participativa, cogestão de agentes estatais e da sociedade civil, com instrumentos e parâmetros à regulação e regularização urbanística e fundiária inclusiva para reconhecimento dos modos de apropriação espacial realizados pelos oprimidos-privados em seus assentamentos. Este capítulo foi composto por uma introdução sobre a regulação urbanística inclusiva para situar as ZEIS como instrumento de proteção aos moradores de favelas frente às pressões do mercado formal voltado para outros segmentos sociais; algumas partes relativas à trajetória das condições de instituição e consolidação das ZEIS e do PREZEIS, referentes aos campos do planejamento, gestão, regulação, urbanização e regularização fundiária, considerando contradições, limites e perspectivas; e uma parte sobre as condições de inserção urbana, de adequação e de segurança urbanística, fundiária e ambiental das ZEIS, contando, ainda, com considerações sobre duas ZEIS que tiveram intervenções de urbanização integrais. No final do capítulo, foram tecidas algumas considerações sobre o PREZEIS e o direito à cidade.

Para as reflexões sobre regulação urbanística inclusiva foi realizada uma revisão bibliográfica e em relação à trajetória das ZEIS e do PREZEIS foram realizados, além da recuperação de referências bibliográficas, pesquisas e análises documentais. Para os estudos sobre as condições de inserção urbana, de adequação e de segurança urbanística, fundiária e ambiental das ZEIS foram consideradas algumas referências conceituais e metodológicas como o “Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife” (RECIFE, 2016); a “Ferramenta para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV” (ROLNIK, 2014); e os estudos, “A integração e a Arquitetura do Habitar” (COELHO, 2014) e a “Avaliação da Integração Sócio-Urbana dos Empreendimentos de Habitação Social” (RODRIGUES, 2013) e a maior parte das informações e dados sobre essas condições foi obtida no referido atlas. Foram realizadas, ainda, observações diretas de campo e entrevistas para os estudos, análises e reflexões sobre a experiência das ZEIS no Recife e seu sistema de gestão, o PREZEIS, principais objetos de estudo da Tese, e sobre duas ZEIS que tiveram intervenções de urbanização integrais.

4.1 A REGULAÇÃO URBANÍSTICA INCLUSIVA E AS ZEIS: INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE?

A regulação urbanística, historicamente, serviu para adaptação das cidades à industrialização e aos processos ampliados de urbanização. Do Higienismo no século XIX ao Zoneamento Funcionalista do Modernismo no século passado, a maior parte dos marcos regulatórios favoreceu os interesses de agentes de maior poder político e econômico, a partir da lógica de acumulação e reprodução do capital. Mas, a regulação pode ser, como representações e expressões dos interesses nas sociedades, objeto de críticas e de contrapontos.

A regulação urbanística pública, de modo geral, serve para estabelecer os limites para o uso e ocupação do solo urbano por agentes públicos e privados. Esta regulação tem como instrumentos básicos: (i) o zoneamento, que define a distribuição de usos e atividades incentivados, permitidos ou proibidos em cada parcela da cidade; (ii) os parâmetros quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo e edifícios, estabelecendo medidas e índices das formas apropriação espacial. Tais instrumentos contribuem à diferenciação e desigualdades nos espaços urbanos e para a formação de submercados fundiários e imobiliários. Mas, é preciso relativizar a capacidade da regulação em controlar e estimular usos e formas de ocupação nas cidades, levando em conta que estes variarão conforme as disposições e capacidades dos governos em fazer valer as leis, condicionadas pelas ações dos agentes econômicos e políticos.

Para a maior parte das cidades latino-americanas, as leis urbanísticas das cidades “ideais”, segundo Rolnik, (1997, p. 13-14), determinam somente a menor parte do espaço, regiões de plena cidadania para os incluídos, segregando-as das regiões de “cidadania limitada”, ou de subcidadania como conceito empregado nesta Tese. Essas leis definem, parcialmente, as formas de produção imobiliária na cidade e o que estaria dentro e fora da lei. Determinam também as áreas que receberão, prioritariamente, os investimentos públicos em infraestruturas, serviços e equipamentos públicos urbanos, o que impactará, por consequência, na valorização imobiliária diferenciada das áreas.

A legislação urbana no Brasil, para Rolnik (1997, p. 13), além de um conjunto de regras de uso e ocupação dos espaços na cidade, serviu, historicamente, como forma de marcar as fronteiras de poder, circunscrevendo e classificando os diferentes modos de vida e seus territórios urbanos incluídos ou excluídos nos parâmetros de civilidade e cidadania definidos pelas elites. Como assinala Maricato (1997, p. 122-123) um amplo aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil, por vezes, flexibilizado em função dos interesses dominantes, mas, fundamentalmente, ignorando a ilegalidade em que vive parte expressiva da população, o que denota a lógica discriminatória e excludente das leis e o exercício arbitrário do poder nas formas

de aplicação. Portanto, para ela, a ocupação ilegal da terra integra o modelo de desenvolvimento urbano no Brasil, para manutenção da reprodução da força de trabalho a baixo custo.

Algumas questões importantes se destacam para a realidade brasileira no que se refere à regulação: (i) a discutível legitimidade das complexas e idealistas normas urbanísticas, como representações espaciais técnicas descoladas da realidade, que refletem os interesses de agentes econômicos e políticos; (ii) a histórica omissão e ineficácia do poder público quanto ao controle urbano, movida por interesses políticos e econômicos; e (iii) a grande variedade de formas de utilização e de efetividade das normas e instrumentos, em função das condições estruturais e conjunturais e dos processos e relações de poder entre agentes envolvidos com a produção do espaço.

Na visão de Maricato (1997, p. 322), nenhuma legislação será implantada, contrariando interesses hegemônicos na produção da cidade, bem como, nenhuma lei, mesmo sendo autoaplicável garante justiça social e qualidade ambiental. Isso vale também para qualquer pretensão de regulação inclusiva com vistas à promoção de justiça espacial. Em outra obra, Maricato (2009, p. 199) alerta que mesmo as leis progressistas podem resultar em decisões conservadoras, considerados os interesses predominantes e o poder arbitrário na aplicação da lei, expressos em decisões judiciais e na gestão urbana, ao sabor dos que dominam os processos de produção do espaço.

A irregularidade nas cidades brasileiras se refere a múltiplas condições e configurações, não apenas pelos parâmetros da ordem jurídico-urbanística, mas em função de como esta é compreendida pelos vários segmentos sociais, a depender das condições políticas e culturais (Rolnik, 1997, p. 182). Nesse sentido, Rolnik faz uma distinção entre as favelas e os loteamentos irregulares nas periferias. Para ela, as construções nestes loteamentos promovidas pelos próprios moradores, sem considerar as leis, são consideradas muito menos ilícitas do que morar em favelas. Estas, além de suas configurações não atenderem aos parâmetros técnicos e às leis urbanísticas, são estruturadas a partir do uso e posse precária, não tendo formas de aquisição registráveis de propriedade pela legislação. Por isso, ao longo da história, sempre estiveram mais vulneráveis a remoções.

A tendência à flexibilização das normas de uso e ocupação do solo urbano nas últimas décadas³⁵, norteadas pelo ideário neoliberal, vem fazendo com que parcelas cada vez maiores das cidades

³⁵ Se a estabilidade de leis e parâmetros urbanísticos foi e ainda é importante para o planejamento de médio e longo prazo dos investimentos imobiliários, alguns segmentos do setor imobiliário buscam pressionar o Poder

sejam submetidas a negociações casuísticas de desregulação para que se tornem “receptivas” a novos usos e atividades, considerando determinadas condições de lucratividade imobiliária e de extração de rendas fundiárias.

Alguns instrumentos de regulação urbanística, em rumos diferentes ou opostos às propostas de cunho conservador ou neoliberal, foram propostos nas últimas décadas em várias cidades no mundo com o intuito de estimular a diversidade social e facilitar o acesso a serviços e oportunidades para os segmentos em situação de vulnerabilidade socioeconômica, com alcances e resultados variados. Entre estes é possível citar as experiências do zoneamento inclusivo nos Estados Unidos, de mistura social na França, as Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil. Obviamente, há grandes diferenças entre esses contextos, em função de seus processos e condições estruturais socioeconômicas, culturais, de produção do espaço, institucionais-legais etc. e, também, dos instrumentos.

As experiências de regulação urbanística inclusiva têm contribuído mais para atenuar alguns dos efeitos da urbanização capitalista desigual, promovendo a permanência e acesso nas cidades dos que estão em situação dos oprimidos-privados e alguma diversidade socioespacial (coexistência dos diferentes). Mesmo considerando as limitações dessas experiências, o “estar-permanecer” é o primeiro passo para que os oprimidos-privados possam fazer parte da vida urbana. Se estes estiverem sempre vulneráveis a remoções, despejos e deslocamento involuntários, não terão condições de ter acesso a serviços e oportunidades, nem de estabelecer relações socioespaciais.

Na experiência norte-americana, a regulação inclusiva, denominada como “zoneamento inclusivo”, visa aumentar a oferta de habitação social em determinadas localidades onde os mecanismos mercantis teriam aprofundado a segregação socioespacial. Foi utilizado de outras formas também, desde a inclusão de unidades habitacionais com preços controlados em empreendimentos ou por meio de contrapartidas em dinheiro ou terra para a produção de habitação social (ROLNIK e SANTORO, 2013). Os resultados vêm sendo modestos, considerando a dominância das “leis” de mercado no contexto estadunidense.

Além da iniciativa norte-americana de regulação inclusiva, vale registrar a experiência francesa de mistura social (*mixité sociale*), atrelada a políticas públicas de renovação urbana nos distritos e bairros populares constituídos por grandes conjuntos habitacionais dos anos 1960 e 1970, com

Público para alterar as normas, normalmente, no sentido de ampliar potenciais construtivos e viabilizar empreendimentos que intensificam a ocupação do solo.

diversos problemas sociais e de degradação das edificações e dos espaços livres públicos. A diversidade social e regeneração socioeconômica foram colocadas como justificativas às intervenções, respaldadas por leis, sendo a principal, a lei de solidariedade e renovação urbana (*Loi relative à Solidarité et au Renouvellement Urbains*, SRU, nº 2000-1208 de 13 de dezembro de 2000). Essa lei exigiu um mínimo de 20% de habitação social nas áreas de aglomerações de mais de 50.000 habitantes. Todavia, a regulação não vem impedindo que os percentuais previstos para habitação social sejam alterados com o tempo em decorrência da comercialização dos imóveis.

Uitermark (2012) pondera que não há evidências de que a mistura de diferentes tipos de posse e grupos de renda gere coesões comunitárias e Young (2000) coloca que as iniciativas para integração residencial têm sido, com frequência, contraproducentes. Mesmo com essas críticas, em contextos de desigualdades exacerbadas, o zoneamento inclusivo pode contribuir a que determinados grupos e seus assentamentos possam ter alguma proteção frente o maior poder do setor imobiliário formal. É importante considerar que parte das experiências vem sendo desenvolvida em países que não têm o quadro de históricas desigualdades socioespaciais como o Brasil. Assim, as ZEIS foram propostas para as cidades brasileiras visando possibilitar aos oprimidos-privados, pelo menos, a sua permanência nas cidades e o acesso a serviços e oportunidades urbanos.

Um instrumento estabelecido, recentemente, em alguns planos diretores no Brasil, como o de São Paulo (Lei municipal nº 16.050/2014) e o de Curitiba (Lei Municipal nº 14.771/2015), é a Cota de Solidariedade que prevê a doação de um percentual da área de grandes empreendimentos imobiliários como contrapartida ao licenciamento. O instrumento tem o intuito de ampliar a produção de Habitação de Interesse Social e, de certo modo, promover a coexistência de segmentos de renda diferentes nas cidades.

A presente Tese enfoca as ZEIS, reconhecendo-a como um instrumento de regulação urbanística inclusiva voltado à promoção da integração de territórios ocupados, predominantemente, por segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica à cidade³⁶. Alguns de seus antecedentes nos anos 1970, mencionados no Capítulo 3 dessa Tese, merecem ser evidenciados

³⁶ Em função das formas de uso e ocupação existentes ou planejadas as ZEIS podem ter modalidades distintas, com normas e parâmetros diferenciados: terrenos públicos ou particulares ocupados por assentamentos precários de baixa renda onde haja interesse público em promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra; loteamentos clandestinos e irregulares; terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, caso sejam destinados à implantação de projetos habitacionais de interesse social; áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços) entre outras.

como fatores condicionantes: (i) as estratégias dos moradores dos assentamentos precários de resistência e enfrentamento às ações de remoção, principalmente em áreas de conflitos decorrentes do interesse do mercado imobiliário, e suas demandas por melhores condições de moradia e por acesso a serviços urbanos nos assentamentos, apoiadas pela ala progressista da Igreja Católica, ONGs e grupos políticos de esquerda; (ii) os programas habitacionais federais alternativos que passaram a desenvolver ações para a melhoria e regularização urbanística destes assentamentos, entre eles o PROMORAR; (iii) a Lei Federal de Parcelamento do Solo, 6.766/1979, que previa a possibilidade regularização de lotes com tamanho inferior a 125m² em função do interesse social; e (iv) o debate internacional sobre a urbanização de favelas que desde o final dos anos 1960 influenciou as diretrizes das agências multilaterais, financiadoras de projetos de infraestrutura urbana e habitacionais.

As Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) foram criadas no Recife, nesse contexto, pelo Decreto Municipal 11.670/80, com o intuito de tornar viável a implementação do PROMORAR em três comunidades, Coelho, Coque e Brasília Teimosa, transformadas em AEIS junto com outras 23 comunidades. Assim, houve uma ruptura parcial com a prática da erradicação de favelas (BITOUN, 2017, p. 4). As AEIS do Recife foram instituídas por lei como ZEIS em 1983 (Lei Municipal 14.511), em período próximo à criação de zona similar em Belo Horizonte, o Setor Especial – 4. As ZEIS do Recife tornaram-se referência no Brasil, sendo adotadas em diversos municípios com variações nas denominações e, também, nos tipos de assentamentos, abrangendo além das favelas, os cortiços, loteamentos irregulares e, também, áreas destinadas à habitação de interesse social.

A disseminação das ZEIS ocorreu em um contexto de retomada das discussões sobre a Reforma Urbana, nos anos 1980, quando o debate sobre desigualdades socioespaciais foi recuperado, levando à proposição de novos instrumentos urbanísticos e jurídicos de regulação norteados pelos princípios da função social da propriedade e da cidade, em uma perspectiva reformista-inclusiva de promoção de justiça social e espacial. Uma pequena parte dos instrumentos reformistas foi absorvida pela Constituição Federal e prevista nos Planos Diretores Municipais nos anos 1990. Com o Estatuto da Cidade, em 2001, a maioria dos instrumentos foi inscrita na nova geração de Planos Diretores Municipais, todavia sem regulamentação na maioria das cidades. As ZEIS seriam exceção, principalmente as relacionadas às favelas, por terem sido criadas e regulamentadas em parte expressiva das cidades brasileiras antes do Estatuto da Cidade, tendo, portanto, efetividade anterior e maior que outros instrumentos.

Por sua abrangência para o enfrentamento de problemas de exclusão socioespacial, a ZEIS se constitui em um instrumento com um potencial de maior alcance, em comparação às experiências internacionais de regulação inclusiva. Ao proteger do mercado imobiliário formal os espaços de

moradia da população de baixa renda, a ZEIS possibilita a consolidação dos assentamentos precários no tecido urbano e, se articulada a ações de regularização e oferta de serviços urbanos, contribui à ampliação da inserção urbana de seus moradores.

A ZEIS tornou-se um contraponto para os interesses predominantes na produção do espaço, diminuindo, assim, a vulnerabilidade de seus moradores frente aos processos de mercantilização das cidades promovidos pelo setor imobiliário formal. Mais especificamente, as ZEIS de favelas, além de reconhecerem formalmente territórios conquistados depois de muitas lutas pelo acesso à moradia e à cidade, tornou-se um modo de viabilizar intervenções com padrões urbanísticos específicos, mais próximos às formas de apropriação espacial de seus moradores e às condições físico-ambientais dos assentamentos, possibilitando a sua consolidação no tecido urbano. Ao mesmo tempo, estas zonas serviram de referência para a obtenção de financiamentos com agências multilaterais por “assegurar” que os investimentos realizados nas áreas não seriam desperdiçados, já que os assentamentos não seriam removidos com facilidade.

De todos os instrumentos formulados no contexto de redemocratização nos anos 1980, a ZEIS foi o que teve maior alcance institucional e o Estatuto da Cidade acabou promovendo uma difusão mais ampla desta zona nos municípios brasileiros. Cerca de 80% dos Planos Diretores contemplaram a criação de ZEIS, como consta em uma pesquisa de avaliação dos Planos Diretores realizada em 2007 (SANTOS JR. e MONTADON, 2011). Segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais, realizada pelo IBGE em 2015, a ZEIS está prevista em 1.682 planos diretores municipais e em 1.189 leis municipais específicas. No contexto de redemocratização nos anos 1980, em muitos municípios brasileiros foram realizados investimentos em favelas e os obstáculos referentes à irregularidade fundiária e normativa foram contornados em larga medida por meio da utilização das ZEIS.

A ZEIS é, provavelmente, o instrumento mais efetivo dos previstos no Estatuto da Cidade, porém insuficiente quando se considera a força da financeirização-mercantilização que vem promovendo deslocamentos dos oprimidos em várias cidades brasileiras. Mesmo considerando a diminuição da pressão que os agentes imobiliários ou comerciais poderiam exercer sobre as ZEIS, estes setores vêm, em administrações mais conservadoras e/ou influenciadas pelo ideário neoliberal, tentando pressionar tanto o Executivo como o Legislativo para modificar os parâmetros urbanísticos com vistas a viabilizar seus empreendimentos, sob a argumentação de que a ZEIS impediria o desenvolvimento da cidade e de seus próprios moradores.

Duas questões principais vêm sendo levantadas sobre a efetividade das ZEIS a partir de diversos estudos e pesquisas. A primeira, refere-se à suposição e certa expectativa de que estas zonas poderiam ter maior efetividade tão somente em função de sua regulamentação (SANTO AMORE,

2013), isolando-as dos condicionantes estruturais e conjunturais e dos necessários investimentos em intervenção e regularização urbanística e fundiária e na gestão participativa, todos dependentes das disputas desiguais nas cidades. Seria fundamental que os estudos que vêm sendo realizados sobre a efetividade das ZEIS buscassem relacionar as análises deste instrumento com as políticas urbanas e com a produção do espaço, além dos condicionantes estruturais socioeconômicos.

As ZEIS, principalmente as de favelas, dependem de outros instrumentos e políticas urbanas para que, em conjunto, possam contribuir nos processos de urbanização e regularização dos assentamentos. Talvez, ainda não haja estudos e avaliações suficientes sobre a efetividade da ZEIS como instrumento de regulação urbanística inclusiva, tomando em conta sua contribuição à permanência dos moradores de favelas em seus locais de moradia, mesmo em áreas mais urbanizadas e com entornos mais valorizados.

A segunda questão colocada sobre as ZEIS está relacionada à diminuição de mistura social em seus territórios e uma possível institucionalização da segregação em função do estabelecimento dessa zona voltada para determinado segmento social (LIMA, 2012), como uma espécie de zona de proteção administrativa-territorial da pobreza. Para as análises sobre condições e processos de segregação seria desejável considerar que muitos fatores interferem na não integração socioespacial das favelas e de seus moradores com o entorno, para além do zoneamento. Questões como discriminações e rejeições que marcam as condições históricas de subcidadania de parte expressiva da população não são resolvidas apenas pela proximidade física ou por meio de regulação e de intervenções urbanísticas. Se as análises abrangerem setores mais amplos das cidades, seria possível a constatação de que os habitantes de ZEIS, têm, na maioria dos casos, melhores condições para acessar serviços e oportunidades se permanecerem nessas zonas.

O não reconhecimento dos assentamentos com a instituição das ZEIS tornaria seus moradores mais vulneráveis a descolamentos, via estado ou mercado. Nas condições e pelos interesses de mercado, e sem as ZEIS, os oprimidos-privados só teriam condições de morar em áreas ainda mais precárias, provavelmente periféricas e ainda mais distantes da “vida urbana”, o que limitaria suas possibilidades de reivindicar, se reproduzir e produzir nas cidades.

As considerações feitas sobre as condições gerais das ZEIS de favelas, se referem aos objetivos do instrumento-zona e sua materialização na maior parte das cidades. Obviamente, há usos da ZEIS não tão alinhados à sua concepção original em algumas cidades brasileiras, como por exemplo em Maringá PR, que prevê a ZEIS para regularizar loteamentos irregulares voltados a segmentos de média renda.

Além do reconhecimento e possíveis ações para a integração à cidade de áreas antes marginalizadas, mesmo que de modo parcial, e das possibilidades de urbanização e regularizações urbanísticas e fundiárias, uma parte das leis municipais previu mecanismos e instâncias de participação, permitindo que os moradores pudessem acompanhar, opinar e até decidir sobre as ações públicas nos assentamentos onde moram. É verdade, que ao longo de sua implementação nas diversas cidades brasileiras, a ZEIS não logrou, na maioria dos casos, estar articulada a processos amplos e integrados de planejamento e gestão participativos e de regularização dos assentamentos. Afinal, instrumentos urbanísticos requerem estar atrelados a políticas urbanas para poderem ser mais efetivos e estas dependem dos agentes e das forças que disputam os espaços das cidades, ressaltando que os oprimidos-privados sempre tiveram dificuldades em colocar os seus interesses e direitos na agenda pública.

Na maioria das cidades, mesmo com os avanços nos anos 1990 a partir de financiamentos de agências multilaterais e nos anos 2000 com o PAC, predominaram urbanizações de favelas incompletas e insuficientes, a partir da intermediação de agentes políticos, como meio de intervir de forma parcial “no lugar dos pobres nas cidades” e de acomodar os conflitos existentes ou potenciais. Por isso, as questões a partir das ZEIS não podem se restringir às condições dos assentamentos precários, devendo considerar a relação com a cidade e com os processos predominantes de produção do espaço.

A ZEIS, além de estar inserida como um dos instrumentos mais importantes no âmbito das discussões da Reforma Urbana no Brasil, faz parte também do debate internacional sobre a regularização de assentamentos precários e sobre o direito à cidade. Está prevista na Lei 9.785/99 (Art. 3º, § 6º) que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano 6.766/79 (Art. 2º); no Estatuto da Cidade entre as diretrizes da política urbana (Art. 2º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (Art. 4º, V, f); esteve na Lei Federal 11.977/09, definida como a “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (Art. 47, V); e, ainda, na nova Lei Federal sobre a regularização fundiária rural e urbana, nº 13.465/2017, que prevê as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento de planejamento urbano, no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território (Art. 18).

A maior parte das principais cidades brasileiras³⁷ tem o instrumento da ZEIS previsto em suas legislações, sendo que as ZEIS de assentamento precário estão previstas em 76 municípios, em um total de 82, entre metrópoles e capitais regionais. Somente em três municípios desse universo não há leis referentes às ZEIS: Juazeiro do Norte (CE), Ponta Grossa (PR) e Santa Maria (RS) (MIRANDA e OLIVEIRA, 2018). O maior número de ZEIS de favelas é resultante não apenas da quantidade desses assentamentos no Brasil, mas, também, da instituição deste tipo de ZEIS antes do estabelecimento de outros nas leis municipais (MIRANDA e OLIVEIRA, 2018).

As possibilidades à efetivação das ZEIS, como colocado antes, estão condicionadas pelas articulações e conflitos concretos entre diversos agentes produtores e controladores do espaço, principalmente:

- i) O Estado (regulação e produção do espaço), esfera em que se dá a delimitação desta zona como território administrativo, devendo a partir dos governos, implementar as ações sociais e intervenções urbanísticas e de regularização fundiária. Parte dessas ações e intervenções acaba sendo intermediada por agentes políticos das esferas executiva e legislativa. Vale ressaltar, ainda, a esfera do Judiciário, com agentes normalmente conservadores e pouco favoráveis à prevalência do direito à moradia sobre o direito à propriedade;
- ii) Os proprietários fundiários (propriedade e rendas fundiárias) com terrenos nas ZEIS, que podem comercializar para outros segmentos de renda ou contestar judicialmente as ocupações;
- iii) Os agentes imobiliários (promotores e produtores de bens imóveis), com interesse em terrenos que integram as ZEIS, a depender das condições de localização e de construtibilidade;
- iv) Os líderes e representantes populares comunitários dos assentamentos, que se constituem em agentes políticos informais, intermediários entre as demandas dos moradores das ZEIS e os decisores em âmbito estatal, podendo exercer, ainda, vários outros papéis nesses assentamentos, incluindo a atuação no mercado imobiliário informal;

³⁷ Foi tomado como referência o Estudo do IBGE, Regiões de Influência das Cidades, REGIC (IBGE, 2008) sobre hierarquia da rede urbana brasileira, a partir de dois grandes grupos: (i) metrópoles e (ii) capitais regionais. As metrópoles são os doze principais centros urbanos do País, caracterizadas por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta. No segundo grupo estão as Capitais Regionais, compostas por setenta centros que possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e têm áreas de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades por grande número de municípios.

v) Os habitantes e usuários (uso, apropriação e produção informal) que produzem, usam, se apropriam, dos espaços, na maior parte dos casos de maneira informal; e

vi) Os grupos de poder informal, ilegal e paralelo, como traficantes de drogas e milicianos, que em função de seus “negócios” passam a controlar partes ou integralmente os assentamentos, condicionando as formas de uso e apropriação espacial de seus habitantes, e que estão frequentemente em conflito entre si e com agentes policiais, o que, também, condiciona as práticas espaciais dos moradores.

O destaque a estes agentes não pretende restringir as possíveis interferências de outros, como por exemplo dos ligados às atividades religiosas, que poderão expressar seus interesses em relação a estas zonas de várias formas. A regulação urbanística pública, de toda forma, é um ponto de partida importante para as análises, reconhecendo que as ZEIS fazem diferença para os assentamentos precários, como passo institucional inicial para seus moradores nas lutas por “estar, permanecer e acessar” nas cidades. Estas lutas, obviamente, não podem ficar restritas ao campo institucional, nem à ação direta de “resistência” quanto a remoções ou a processos de “expulsão branca” e gentrificação nos limites de seus territórios.

O que a partir das ZEIS poderia ser realizado para contribuir à reprodução socioespacial da população em situação de pobreza e vulnerabilidade moradora de favelas, e para, ao mesmo tempo, visar o direito à cidade? Parece inevitável que as ações dos oprimidos-privados e dos insatisfeitos-solidários devam estar voltadas às disputas, mesmo desiguais, pela produção da cidade, a partir de visões críticas sobre mercantilização dos espaços urbanos, vislumbrando algum horizonte para transformação das realidades. As pistas talvez estejam na origem da maioria dos assentamentos precários, considerando a força requerida dos oprimidos-privados para as ocupações no passado e em suas formas de resistência, mas, também, em diversas experiências por todo mundo de autogestão coletiva não mercantil de territórios e bens comuns. Tais referências poderão estimular a construção de agendas políticas, abertas e dinâmicas pelo direito à cidade a partir dos que estão em condições precárias nas cidades, reconhecidos como agentes e sujeitos fundamentais para a proposição de uma nova urbanização, mais inclusiva, justa e plural.

4.2 REVISITANDO AS ZEIS E O PREZEIS NO RECIFE: CONTRADIÇÕES, LIMITES E PERSPECTIVAS PARA O DIREITO À CIDADE

A instituição das ZEIS no Recife pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo 14.511/83, mesmo destacada como um progresso para o reconhecimento das favelas na cidade, foi percebida por líderes comunitários e por algumas assessorias às comunidades como insuficiente para garantir a

urbanização e regularização dos assentamentos, já que não foi prevista “uma normatização específica para orientar a ação pública” (CJC et. al., 1999). Por essa razão, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), diversas entidades populares-comunitárias das ZEIS e ONGs tomaram a iniciativa de elaborar o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em 1985, prevendo um conjunto de regras e mecanismos para: (i) o reconhecimento de assentamentos precários como ZEIS; (ii) viabilizar a regulação e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos; e (iii) efetivar um sistema de gestão participativa. O PREZEIS se constitui, portanto, na experiência institucional brasileira para a regularização de assentamentos do tipo favela mais extensa no tempo, com as especificidades de ter sido formulado pela sociedade civil³⁸ e de prever um sistema participativo de planejamento e gestão.

A CJP³⁹ teve um papel decisivo no processo ao formatar o Projeto (CJC et. al., 1999), tendo por inspiração as experiências do PROMORAR e as negociações relativas aos conflitos fundiários na RMR nos anos 1970 e 1980. Junto com o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF), a CJP contribuiu para a mobilização das entidades comunitárias populares (SOUZA, 2006, p. 29), porém alcançou menos de 4% do universo de associações e conselhos populares e comunitários, considerando a pesquisa realizada pela Equipe Técnica de Assessoria Ação Social (ETAPAS), em 1985 (ETAPAS, 1985).

Em uma conjuntura local favorável, tendo como prefeito eleito em 1985, Jarbas Vasconcelos (1986-1988) do Partido Socialista Brasileiro, representante do campo progressista e com relações estreitas com entidades e líderes populares, e após um processo de negociação e de ajustes ao texto⁴⁰ com agentes governamentais e parlamentares, o projeto enviado pelo Poder Executivo Municipal foi instituído em março de 1987, como a Lei Municipal nº 14.947. O Decreto 13.925/1987 regulamentou a Lei do PREZEIS, contendo os procedimentos para a transformação de uma favela em ZEIS e para a instituição das COMULs e, também, os elementos que deveriam integrar cada plano de urbanização e os procedimentos para regularização fundiária (CJC et. al., 1999).

³⁸ A proposta formulada pela sociedade civil tornou-se Projeto de Lei do Poder Executivo, considerando que a iniciativa popular à proposição de projetos de Lei só seria prevista na Constituição de 1988.

³⁹ É importante recuperar que a CJP, liderada por D. Hélder Câmara, e com uma equipe de jovens advogados, vinha tendo um papel fundamental na defesa dos direitos à permanência e à posse dos moradores de favelas do Recife, desde os anos 1970, por meio de assessoria jurídica e mediações frente a ações de reintegração de posse e conflitos fundiários, como também na assessoria à organização popular (LOSTAO, 1991, p. 55-56).

⁴⁰ Um dos acréscimos ao projeto de lei que, adiante, será objeto de controvérsias, é a previsão de pagamento de uma remuneração (“jeton”) para a participação dos representantes populares das ZEIS das reuniões das COMULs, outra foi a proposta do vereador Liberato Gosta Júnior para que mais de uma entidade de moradores pudesse representar os que residem numa mesma ZEIS (LOSTAO, 1991, p. 64).

No processo de estruturação do PREZEIS, dois marcos legais importantes, a Lei Orgânica do Recife (1990) e o Plano Diretor de Desenvolvimento da Cidade do Recife, Lei Municipal nº 15.547/1991, reconheceram as ZEIS e o PREZEIS. Mas, mesmo com os avanços institucionais iniciais expressivos, estes não pareciam suficientes, na visão dos agentes comprometidos com a sua consolidação, para garantir a "irreversibilidade do PREZEIS" (LOSTAO, 1991, p. 130), principalmente em conjunturas políticas adversas.

Antes da apresentação das principais características e questões referentes ao PREZEIS e às ZEIS no Recife, é necessário compreender que o PREZEIS não é um plano como a denominação sugere, mas um sistema-programa que combina um conjunto de mecanismos, regras e procedimentos para regular, urbanizar e regularizar as ZEIS a uma estrutura de planejamento e gestão participativos, composta por representantes das comunidades, de esferas públicas diversas, de ONGs⁴¹, como assessorias, e de entidades populares-comunitárias.

A trajetória do PREZEIS é marcada por obstáculos estruturais referentes à produção do espaço e por dificuldades operacionais e políticas nos processos de planejamento, gestão e intervenção nas favelas. Mesmo considerando a frustração na instituição de uma política estatal mais efetiva de urbanização das favelas por meio do PREZEIS, é preciso ressaltar avanços não desprezíveis dessa experiência: (i) o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de políticas urbanas; (ii) a mudança nos padrões de intervenção urbanística das favelas no Recife, para abordagens mais compreensivas quanto às formas de apropriação espacial de seus habitantes; e, (iii) a ampliação das possibilidades da população de oprimidos-privados em permanecer em suas comunidades e na cidade.

Atualmente, há 68 ZEIS do tipo I (Quadro 1). No processo atual de revisão do Plano Diretor, Projeto de Lei nº 28 /2018, está sendo proposta mais uma ZEIS I, para a comunidade do Pilar.

⁴¹ Para a assessoria às ZEIS, foi formado um coletivo denominado Interentidades, integrado pelas seguintes Organizações Não Governamentais (ONGs): a Equipe Técnica de Assessoria e Ação Social (ETAPAS); o Gabinete de Assessoria Jurídica ao Movimento Popular (GAJOP); o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS); a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP) (LOSTAO, 1991, p. 58). Nos anos 1990, outras ONGs se agregaram, entre elas o Serviço Comunitário de Justiça e Paz (SCJP), o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, oriundos da CJP, e o Centro de Estudos e Pesquisas Josué de Castro (CJC).

Quadro 1 – Relação das ZEIS I e Leis de instituição e de alteração

*Nº	ZEIS [BAIRRO]	Leis de instituição e de alteração da ZEIS
**RPA 1		
21	COELHOS [COELHOS]	***LUOS 14.511/83 / LUOS 16.176/96
22	COQUE [ILHA JOANA BEZERRA]	LUOS 14.511/83
36	JOÃO DE BARROS [SANTO AMARO]	****LM 15.098/88
48	SANTO AMARO [SANTO AMARO]	LUOS 14.511/83/ LUOS 16.176 /96 e LM 15.098/88
RPA 2		
15	CAMPO GRANDE [CAMPO GRANDE. CAMPINA DO BARRETO]	LM 15.866/94
20	CHIÉ [CAMPO GRANDE]	LM 17.930/2013
25	DOIS UNIDOS [DOIS UNIDOS]	LUOS 14.511/83
26	FUNDÃO DE FORA [ÁGUA FRIA]	LUOS 14.511/83
31	ILHA DO JOANEIRO [CAMPO GRANDE]	LM 16.100/95
37	LINHA DO TIRO [LINHA DO TIRO]	LUOS 14.511/83
RPA 3		
3	ALTO DO MANDÚ [ALTO SANTA ISABEL]	LUOS 14.511/83
4	APIUCOS [APIUCOS]	LM 16.220/96
14	CAMPO DO VILA [ESPINHEIRO]	LUOS 16.176/96
18	CASA AMARELA [CASA AMARELA]	LUOS 14.511/83
44	POÇO DA PANELA [POÇO DA PANELA]	LM 15.949/94
60	VILA DO VINTÉM [PARNAMIRIM]	LM 15.979/94
61	VILA ESPERANÇA-CABOCÓ [MONTEIRO]	LM 15.926/94
64	VILA INALDO MARTINS [MONTEIRO]	LM 15.951/94
64	VILA MACIONILA MUSSUM [APIUCOS]	LM 16.220/96
66	VILA SÃO JOÃO [APIUCOS]	LM 15.947/94
53	TAMARINEIRA [TAMARINEIRA]	LM 16.090/95
RPA 4		
11	BRASILIT [VÁRZEA]	LUOS 16.176/96
13	CAMPO DO BANCO [VÁRZEA]	LM 15.925/94
17	CARANGUEJO-TABAIARES [ILHA DO RETIRO]	LUOS 16.176/96
39	MANGUEIRA DA TORRE [MADALENA]	LM 15.766/93
45	PRADO [BONGI]	LUOS 14.511/83 / LUOS 16.176/96
46	ROSA SELVAGEM [VÁRZEA]	LM 16.089/95
49	SÍTIO DO BERARDO [PRADO]	LUOS 14.511/83
50	SÍTIO DO CARDOSO [MADALENA]	LM 15.140/88
52	SÍTIO WANDERLEY [VÁRZEA]	LM 16.102/95
55	TORRÕES [TORRÕES]	LUOS 14.511/83 / LUOS 16.176/96
57	VIETNÃ [TORRÕES]	LUOS 14.511/83
58	VILA ARRAES [VÁRZEA]	LUOS 16.176/96
62	VILA FELICIDADE [CAXANGÁ]	LM 15.927/94

*Nº	ZEIS [BAIRRO]	Leis de instituição e de alteração da ZEIS
65	VILA REDENÇÃO [ENGENHO DO MEIO]	LUOS 14.511/83
67	VILA UNIÃO [IPUTINGA]	LUOS 16.176/96
RPA 5		
1	AFOGADOS [AFOGADOS]	LUOS 14.511/83 / LUOS 16.176/96
5	AREIAS [IPSEP]	LUOS 14.511/83
7	BARRO [BARRO]	LUOS 14.511/83
8	BEIRINHA [AREIAS]	LM 15.161/88 / LUOS 16.176/96
12	CAÇOTE [CAÇOTE]	LUOS 14.511/83 / LM 15.922/94
16	CAPUÁ [AREIAS]	LUOS 14.511/83
19	CAVALEIRO [TEJIPIÓ]	LUOS 14.511/83
33	JARDIM SÃO PAULO I [JARDIM SÃO PAULO]	LM 16.219/96
34	JARDIM SÃO PAULO II [JARDIM SÃO PAULO]	LM 16.219/96
35	JARDIM UCHOA [5.2/AREIAS]	LM 15.463 /91
38	MANGUEIRA [MANGUEIRA]	LUOS 14.511/83 / LM
40	MUSTARDINHA [MUSTARDINHA]	LUOS 14.511/83 LM 16.101/95 /LUOS 16.176/96
41	NOVO PRADO [BONGI]	LUOS 14.511/83 / LUOS 16.176/96
43	PLANETA DOS MACACOS [JARDIM SÃO PAULO]	LM 15.952/94
47	RUA DO RIO IRAQUE [AREIAS]	LM 15.122/88 / LUOS 16.176/96
54	TEJIPIÓ [TEJIPIÓ]	LUOS 14.511/83
59	VILA DO SIRI [JIKUIÁ]	LUOS 16.176/96
RPA6		
2	ALTO DA JAQUEIRA [JORDÃO-IBURA]	LUOS 16.176/96
6	ARITANA [BOA VIAGEM]	LM 15.921/94
9	BORBOREMA [BOA VIAGEM]	LM 15.141/88
10	BRASÍLIA TEIMOSA [PINA]	LUOS 14.511/83 / LM 16.021/95, LUOS 16.176/96 e LM 16.830/2002
23	COQUEIRAL [MBIRIBEIRA]	LM 16.415/98 / LM 17.295/2007
24	CORONEL FABRICIANO [IMBIRIBEIRA]	LM 15.164/88
42	PINA/ENCANTA MOÇA [PINA]	LUOS 14.511/83 / LUOS 16.176/96
26	ENTRA APULSO [BOA VIAGEM]	LM 15.097/88 / LM 15.159/88 / LUOS 16.176/96
28	GREVE GERAL [IBURA]	LUOS 16.176/96
29	IBURA JORDÃO [COHAB, IBURA-JORDÃO]	LM 15.168/88
30	ILHA DE DEUS [IMBIRIBEIRA]	LM 16.103/95
32	ILHA DO DESTINO [BOA VIAGEM]	LM 15.997/94
51	SÍTIO GRANDE-DANCING DAYS [IMBIRIBEIRA]	LM 15.767/93
56	UR-5 / TRÊS CARNEIROS [COHAB]	LUOS 16.176/96

* A numeração das ZEIS para a identificação nos cartogramas foi feita por ordem alfabética, considerando as 67 ZEIS.

**RPA – Região Político-Administrativa. O Município do Recife é dividido em 6 Regiões Político-Administrativas instituídas pela Lei nº 16.293/1997.

***LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo.

**** LM – Lei Municipal.

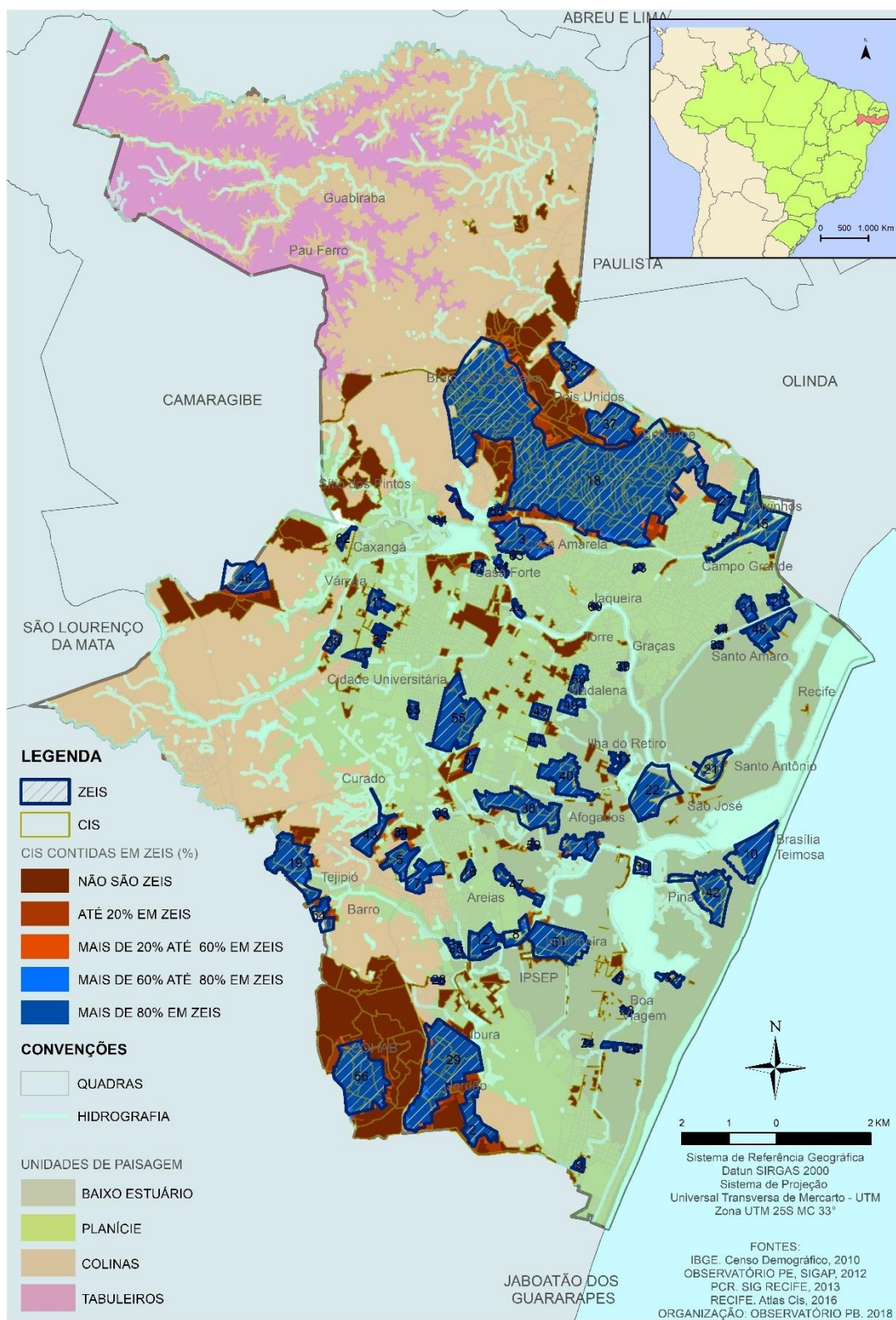
Fonte: Diversas Leis Municipais sistematizadas pelo Autor.

Há a ZEIS Abençoada por Deus⁴², instituída pela Lei Municipal 17.378/2007, referente a um empreendimento habitacional, frequentemente ignorada nas relações oficiais de ZEIS. Esta ZEIS não foi incluída no quadro e no cartograma de ZEIS I e não será estudada nessa Tese por não se tratar de um assentamento precário (favela). Foram instituídos, ainda, alguns empreendimentos habitacionais como ZEIS II: Lemos Torres, no Bairro Parnamirim (Leis Municipais 17.862/13 e 18.102/2015); Quadra K e L, no Bairro da Imbiribeira; Souza Luna, no Bairro de Afogados; Torre de Babel, no Bairro de Tejipió; Vila Brasil, no Bairro Joana Bezerra; e Vila Independência, no Bairro de Nova Descobertas, todas as quatro instituídas pela Lei Municipal 18.093/2014. As ZEIS II não integram o universo estudado nessa Tese.

O Cartograma 1 contém as CIS e as ZEIS. A maior parte das ZEIS refere-se a assentamentos mais antigos, que passaram por conflitos fundiários e tiveram as comunidades mais envolvidas com reivindicações por urbanização e regularização. As CIS, em sua maioria, de ocupação mais recente, estão por todo o Recife, mas com as mais extensas localizadas na periferia da cidade em áreas de Colinas. As CIS situadas na planície e na área estuarina têm áreas menores.

⁴² Abençoada por Deus não foi enquadrada como ZEIS II, porque esse tipo só foi instituído pelo Plano Diretor, Lei Municipal nº17.511/2008. Vale ressaltar que pela Lei do PREZEIS (nº 16.113/1995), artigo 2º, há a previsão de dois tipos de ZEIS, com a mesma nomenclatura.

Cartograma 1- ZEIS I e Assentamentos Precários



Elaborado pelo Autor.

4.2.1. As condições institucionais e os limites políticos do planejamento e gestão participativos do PREZEIS

Em relação aos processos para reconhecimento, intervenção e regularização das favelas, historicamente, na maior parte dos casos, não foram construídos mecanismos à participação ampla de seus moradores. O PREZEIS no Recife representou a primeira iniciativa popular no Brasil para a construção de um aparato institucional de cogestão ampla desses processos, prevendo a participação de representantes populares-comunitários das ZEIS, de suas assessoras e do poder público para, em conjunto, definirem os meios para a urbanização e regularização dos assentamentos. Contudo, como instrumento de gestão, depende para sua efetividade das articulações e confrontos entre diferentes agentes, com poderes desiguais, que resultam nas ações e políticas governamentais.

O receio da reversão do que havia sido construído para esse programa e sistema de gestão fez com que se buscasse, enfaticamente, o meio institucional para lograr garantias, sem um investimento proporcional na articulação de forças e na ampliação da base social. Esta preocupação quanto à continuidade oscilava em função do caráter dos governos municipais, se progressistas ou conservadores, gerando, a partir disso, expectativas se seriam receptivas, indiferentes ou intolerantes ao PREZEIS.

O sistema ficou limitado, ainda, aos territórios das ZEIS, quando seria necessário interferir nos processos de produção do espaço da cidade de forma mais ampla, considerando que esta promove continuamente uma urbanização desigual que afeta mais intensivamente os oprimidos-privados e os espaços que habitam.

Os esforços no campo institucional foram acompanhados pela tendência à ampliação e intensificação de relações particularistas entre os agentes políticos, executivos e parlamentares, ao redor dos governos, e os agentes populares-comunitários (líderes e representantes). Este processo serviu, com o tempo, para abrir brechas no sistema institucionalizado de cogestão, distanciando-o de seu propósito de construção de processos decisórios relativos às ações para a urbanização e regularização das ZEIS.

Se o PREZEIS foi constituído com a participação de menos de 4% das entidades populares do Recife, esse quadro não teve tantas mudanças ao largo de seu percurso. Além disso, estruturar instrumentos e espaços institucionais representam apenas uma etapa da construção de um programa-sistema e em determinadas conjunturas, talvez não seja das etapas mais difíceis de alcançar. Desafio maior, normalmente, é tornar esses instrumentos e espaços efetivos. Para isso, sempre será necessário ter

alguma expressão na correlação de forças relacionadas às políticas urbanas e, de forma ampla, à produção do espaço.

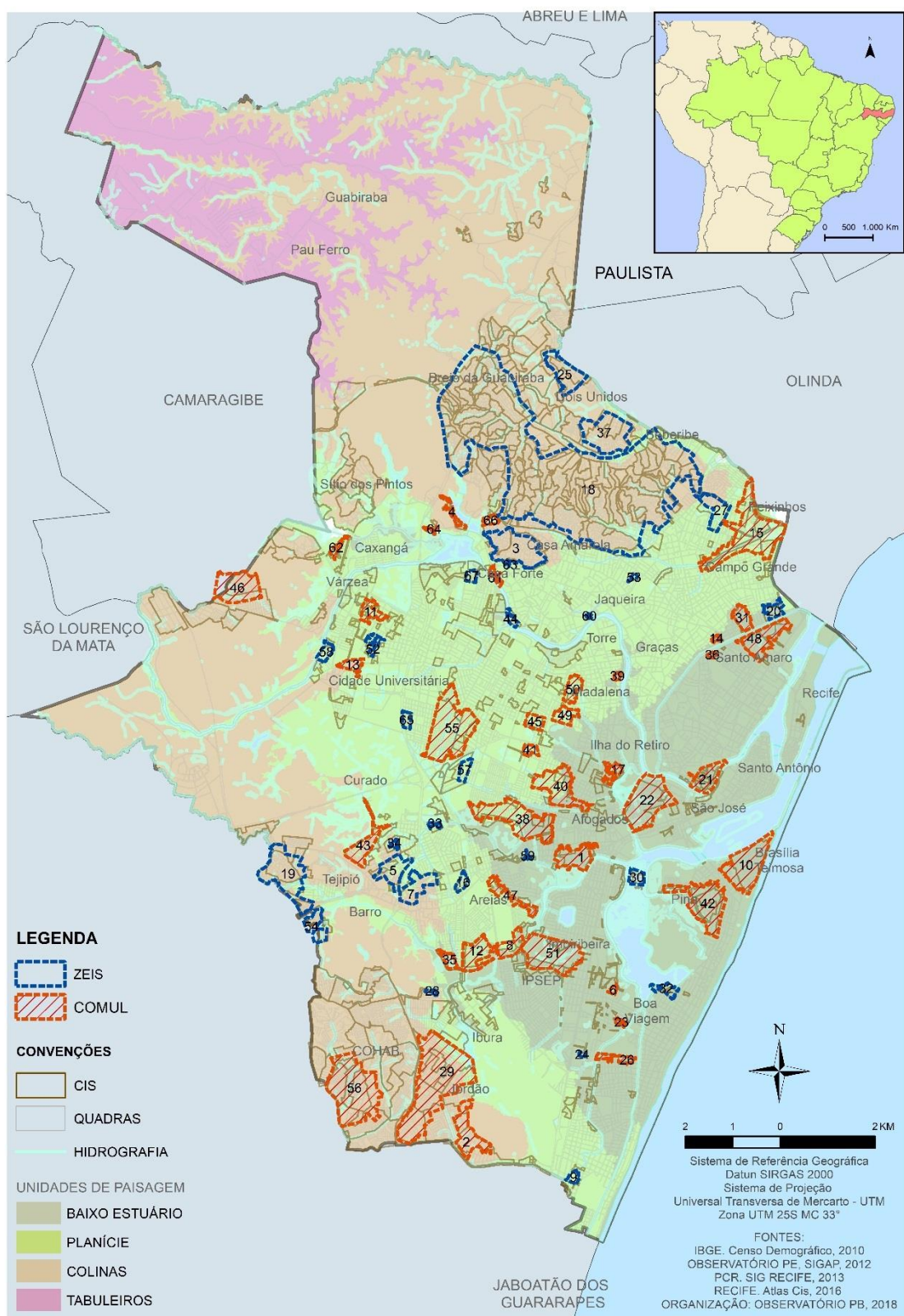
Entender o formato e atribuições do sistema de gestão, de todo modo, é fundamental para analisar os potenciais, limitações e contradições do PREZEIS que condicionaram os agentes e suas ações e que foram condicionadas por estas. Com o foco no programa e sistema de gestão, foram privilegiadas as ZEIS com Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) instituídas.

O sistema de gestão participativa do PREZEIS está alicerçado em duas instâncias deliberativas (Lei Municipal nº 16.113/1995): as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs) e o Fórum Permanente do PREZEIS.

As Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs) são responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e fiscalização dos planos urbanísticos e das ações de regularização fundiária em cada ZEIS. Estas foram as primeiras instâncias criadas no âmbito do PREZEIS, integrada por cinco membros, sendo dois deles representantes da comunidade; dois representantes do poder público e um representante da entidade que presta assessoria, como previsto no artigo 30 da Lei Municipal nº 16.113/1995. Como principais atribuições, artigo 29, dessas instâncias é possível destacar: definir as prioridades das áreas a partir das discussões com a população; coordenar e fiscalizar a elaboração e execução dos planos de urbanização e regularização fundiária; e viabilizar a participação da população nas diversas etapas dos processos de urbanização e regularização fundiária.

Na Lei nº 16.113/1995, foi instituída a eleição direta para a escolha dos representantes comunitários a integrarem as COMULs. já que pela lei anterior, nº 14.947/1987, a indicação desses representantes era feita pela entidade comunitária que solicitava a transformação da área em ZEIS e/ou a instalação da COMUL. Se a eleição tornou o processo mais democrático, de modo geral não diminuiu os conflitos entre líderes populares-comunitários e permitiu, mais recentemente, que candidatos com pouco envolvimento com o PREZEIS pudessem se eleger a partir de apoio de agentes políticos e econômicos com interesses nas áreas. Em seguida, é apresentado um quadro com a relação atualizada das ZEIS com COMUL (Cartograma 2 e Quadro 2).

Cartograma 2 - ZEIS e ZEIS com COMUL



Elaborado pelo Autor.

Quadro 2 - Relação atual das ZEIS com COMUL instalada e respectivos decretos municipais⁴³

Nº	ZEIS [BAIRRO]	Decreto Municipal de instituição da COMUL
RPA 1		
21	COELHOS [COELHOS]	*DM 14.060/87
22	COQUE [ILHA JOANA BEZERRA]	DM 14.062/87
36	JOÃO DE BARROS [SANTO AMARO]	DM 14.475/88
48	SANTO AMARO [SANTO AMARO]	DM 31.806/18
RPA 2		
15	CAMPO GRANDE [CAMPO GRANDE. CAMPINA DO BARRETO]	DM 16.898/95
31	ILHA DO JOANEIRO [CAMPO GRANDE, TORREÃO]	DM 31.605/18
RPA3		
4	APIPUCOS [APIPUCOS]	DM 18.858/01
14	CAMPO DO VILA [ESPINHEIRO]	DM 17.597/97
61	VILA ESPERANÇA-CABOCÓ [MONTEIRO]	DM 16.880/95
64	VILA MACIONILA MUSSUM [APIPUCOS]	DM 29.322/15
66	VILA SÃO JOÃO	DM 16.878/95
RPA 4		
11	BRASILIT [VÁRZEA]	DM 18.970/01
13	CAMPO DO BANCO [VÁRZEA]	DM 16.889/95
17	CARANGUEJO-TABAIARES [RPA 4.1 E RPA 5/ILHA DO RETIRO]	DM 17.597/97
39	MANGUEIRA DA TORRE [MADALENA]	DM 18.910/01
45	PRADO [BONGI]	DM 16.739/94
46	ROSA SELVAGEM [VÁRZEA]	DM 18.022/98
49	SÍTIO DO BERARDO [PRADO]	DM 14.473/88
50	SÍTIO DO CARDOSO [MADALENA]	DM 14.712/89
55	TORRÕES [TORRÕES]	DM 14.059/87
62	VILA FELICIDADE [CAXANGÁ]	DM 16.879/95
RPA 5		
1	AFOGADOS [AFOGADOS]	DM 14.713/89
8	BEIRINHA [AREIAS]	DM 14.621/89
12	CAÇOTE [CAÇOTE]	DM 17.597/97
35	JARDIM UCHOA [5.2/AREIAS]	DM 15.736/92

⁴³ Duas COMULs foram desinstaladas: a da ZEIS Coronel Fabriciano, em função da conclusão dos processos de regularização urbanística (remanejamento integral) e fundiária; e da ZEIS Greve Geral, em função do alto grau de urbanização, decorrente de intervenções públicas e dos moradores.

Nº	ZEIS [BAIRRO]	Decreto Municipal de instituição da COMUL
38	MANGUEIRA [MANGUEIRA]	DM 14.710/89
40	MUSTARDINHA [MUSTARDINHA]	DM 15.630/91
41	NOVO PRADO [BONGI]	DM 17.597/97
43	PLANETA DOS MACACOS [JARDIM SÃO PAULO]	DM 16.906/95
47	RUA DO RIO IRAQUE [AREIAS]	DM 14.856/89
RPA 6		
2	ALTO DA JAQUEIRA [JORDÃO-IBURA]	DM 18.373/99
6	ARITANA [BOA VIAGEM]	DM 17.123/95
10	BRÁSILIA TEIMOSA [PINA]	DM 14.061/87
23	COQUEIRAL [IMBIRIBEIRA]	DM 18.192/99
42	PINA/ENCANTA MOÇA [PINA]	DM 14.497/88
26	ENTRA APULSO [BOA VIAGEM]	DM 14.523/88
29	IBURA JORDÃO [COHAB, IBURA-JORDÃO]	DM 14.711/89
51	SÍTIO GRANDE-DANCING DAYS [IMBIRIBEIRA]	DM 16.920/95
56	UR-5 / TRÊS CARNEIROS [COHAB]	DM 17.597/97

*DM – Decreto Municipal.

Fonte: Diversos Decretos Municipais sistematizadas pelo Autor.

A criação do Fórum Permanente do PREZEIS em 1988 pelo Decreto Municipal nº 14.539/1988 pretendia a constituição de uma arena institucional de articulação dos segmentos que integram o PREZEIS para discussão e deliberação sobre as questões referentes ao conjunto das ZEIS em relação à cidade (MIRANDA e MORAES, 2007). O Fórum foi concebido em função da percepção de que as COMULs eram insuficientes para formulação de estratégias coletivas para as ZEIS. O Fórum do PREZEIS foi referendados pela Lei nº 16.113/1995, tendo como principais atribuições (Art. 35): gerir o Fundo do PREZEIS, nos termos da Lei Municipal nº 15.790/93; articular, junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a solução das questões pertinentes às ZEIS; promover articulação com a Sociedade Civil e Poderes Públicos em defesa do PREZEIS; acompanhar a tramitação de processos legislativos referentes às ZEIS e da legislação urbanística aplicável a estas; representar os interesses das ZEIS junto ao Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Integram o Fórum do PREZEIS, pelo artigo 36 da referida lei: dois representantes de cada ZEIS com COMUL instalada; um representante de cada ZEIS sem COMUL instalada; quatro representantes das entidades gerais do movimento popular; dois representantes de entidades de pesquisa; dois representantes de entidades profissionais; um representante da Câmara dos Vereadores do Recife; seis representantes da Empresa de Urbanização do Recife - URB/Recife, sendo um representante de

sua Presidência; um representante da Secretaria de Políticas Sociais; um representante da Secretaria de Planejamento Urbano e Ambiental; um representante da Secretaria de Finanças; um representante da Secretaria de Assuntos Jurídicos e Administrativos; um representante da COHAB-PE, que, posteriormente, tornou-se CEHAB-PE; um representante de cada Organização Não Governamental integrantes do PREZEIS. É preciso considerar, ainda, que alguns integrantes não tiveram, ao longo das décadas, uma participação frequente, como é o caso dos representantes da Câmara dos Vereadores do Recife, das secretarias municipais e da COHAB-PE (CEHAB-PE).

Dois decretos para regulamentação do funcionamento do Fórum e das COMULs foram instituídos, 17.595/1997 e 17.596/1997, com o estabelecimento da composição e as atribuições dos integrantes das instâncias, bem como as formas para a escolha destes.

A perspectiva reformista-inclusiva que permeava a consolidação do PREZEIS em seus primeiros anos ficou restrita às questões e demandas pela reprodução socioespacial nas ZEIS, por vezes, acomodada a intervenções que proporcionavam apenas algumas condições básicas (infraestruturas de pavimentação e drenagem) para a reprodução ainda no contexto de subcidadania. Essa perspectiva e toda a institucionalidade passaram a ser minadas por relações particularistas estabelecidos entre agentes políticos oficiais e líderes populares-comunitários. Mais importante do que os arranjos institucionais, as discussões sobre a produção do espaço e as relações das ZEIS com a cidade, no entanto, não prosperaram a partir do Fórum. As prioridades no Fórum continuaram sendo as demandas das comunidades. Mesmo assim, essas demandas passaram a ser trabalhadas coletivamente, com avanços no estabelecimento de critérios para a definição de prioridades e nas estratégias para negociação com os governos.

No âmbito do sistema de gestão foram instituídas, ainda: (i) a Coordenação do Fórum para organizar a agenda, coordenar as plenárias e realizar a representação institucional do Fórum, como previsto no artigo 37 da Lei do PREZEIS, sendo composta por: três representantes de entidades do movimento popular e/ou comunidade; um representante da URB/Recife; e um representante das ONGs (Art. 38); e (ii) as Câmaras de Urbanização, de Legalização e de Orçamento e Finanças, instâncias consultivas e de caráter técnico que têm por finalidade subsidiar o Fórum do PREZEIS (Art. 40), todas integradas por: dois representantes das entidades gerais do movimento popular e/ou comunidades; dois representantes da URB/Recife; dois representantes das ONGs (Art. 44). A Câmara de Finanças e Orçamento tem pela lei (Art. 43), ainda, a atribuição de fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundo do PREZEIS, nos termos da Lei Municipal nº 15.790/93. As duas primeiras câmaras tiveram uma maior regularidade no funcionamento, principalmente, quando havia um maior número de ONGs que integravam o PREZEIS. Foram criados, também, de modo informal, os Grupos de Trabalho de Emprego e Renda e de Meio Ambiente, como instâncias consultivas, para

contribuir com a sistematização de informações técnicas e o planejamento de ações, mas que tiveram grande instabilidade em seu funcionamento. Atualmente, somente a Coordenação, as COMULs e o Fórum do PREZEIS vêm tendo reuniões regulares.

Se o PREZEIS, como um sistema inovador de planejamento e gestão participativa para os assentamentos precários foi e ainda vem sendo referência para outras estruturas de planejamento e gestão de ZEIS no Brasil, houve dificuldades para seu funcionamento e articulação a outros processos e instâncias de gestão democrática que foram criadas pelos governos ao longo da trajetória do PREZEIS. Tendo em conta os vários governos municipais, ao longo da trajetória do PREZEIS, houve instabilidade na forma como estes participaram desse sistema de gestão e consideraram suas deliberações.

Quando o PREZEIS foi proposto, há que se reconhecer que houve receptividade do Governo Municipal de Jarbas Vasconcelos (1986-1988), em relação à proposta e, igualmente, da câmara dos vereadores. Era um contexto de redemocratização e predominavam as forças progressistas tanto na esfera executiva como no parlamento. No entanto, quando o PREZEIS foi instituído, já existia o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB), criado em 1986, para receber as demandas dos cidadãos, mas fundamentalmente de líderes comunitários, o que gerava sobreposições em relação ao PREZEIS.

Se esse contexto político foi importante para a criação do PREZEIS, sua consolidação teve que enfrentar governos não tão favoráveis como o de Joaquim Francisco (1989-1990) e de Gilberto Marques (1990-1992), ambos do Partido da Frente Liberal (PFL), com o caráter mais conservador e menos receptivo às demandas populares. Porém, se não houve avanços institucionais nessas gestões, não houve retrocessos tão expressivos que chegassem a ameaçar a existência do PREZEIS.

Quando Jarbas Vasconcelos é reeleito para sua segunda gestão municipal (1993-1996), como representante do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), as expectativas quanto ao fortalecimento do PREZEIS foram ampliadas. Durante essa gestão, foram realizadas intervenções integrais nas ZEIS Coronel Fabriciano (COMUL desinstalada) e João de Barros (36)⁴⁴ e parciais nas ZEIS Sítio do Cardoso (50), Sítio do Berardo (49), Mangueira da Torre (39), Aritana, Coque, Coelhos, Mangueira, Mustardinha, Beirinha e Rua do Rio, algumas com recursos do programa federal Habitar Brasil. Foi estruturado, ainda, um aparato institucional com a criação de setores específicos na URB para a gestão e execução de ações e intervenções nas ZEIS. Vale ressaltar que

⁴⁴ As ZEIS com COMUL serão numeradas para facilitar a localização nos Cartogramas.

o PREZEIS ainda conviveria com o PPB que passou, a partir de 1993, a ser denominado como Programa Prefeitura nos Bairros/Orgamento Participativo (PPB/OP), tendo como inovação a criação de um colegiado de delegados do OP que debatia o plano de investimentos. Nesse contexto, foi criado, o Fórum da Cidade do Recife, como espaço consultivo que reunia todos os delegados do PPB/OP, membros de outros conselhos, representantes do Fórum do PREZEIS e da câmara de vereadores, para debater as prioridades governamentais e as propostas do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além do Fórum da Cidade, em 1994 o Fórum do Prezeis passou a ter assento no Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), criado pela Lei Orgânica do Município do Recife, em 1990, e regulamentado em 1992, pela Lei nº 15.735, para deliberar nos processos de elaboração, atualização, controle, acompanhamento e avaliação do Plano Diretor do Recife e da Lei de Uso e Ocupação do Solo. Desse modo, representantes do segmento popular-comunitário do PREZEIS passaram a ter oportunidades para discutir a produção do espaço no Recife e estabelecer relações entre os assentamentos precários e as ZEIS com a cidade. No entanto, o CDU sempre teve pautas mais concentradas sobre grandes empreendimentos imobiliários ou comerciais e no âmbito do PREZEIS sempre houve dificuldades no desenvolvimento de leituras críticas sobre a produção do espaço no Recife e para que o representante do PREZEIS pudesse levar posicionamentos coletivos sobre as relações entre a produção da cidade e as favelas. Alguns posicionamentos contraditórios dos representantes do PREZEIS ocorreram, registrados nas atas do CDU, como o apoio aos empreendimentos do setor imobiliário, segmento que sempre se contrapôs à consolidação das favelas.

No tocante à estrutura administrativa-institucional, com o Decreto Municipal nº 16.150/1993, foi criada a Diretoria de Integração Urbanística (DIUR) na Empresa de Urbanização do Recife (URB), responsável, dentre outras funções, pela coordenação das ações do PREZEIS que estivessem sob a responsabilidade do Município (FARIAS, 2010, p. 49). Foi criada a Divisão de Gestão das ZEIS (DGZ) no âmbito dessa diretoria, responsável pelo trabalho técnico social e pela participação rotineira nas instâncias de gestão do PREZEIS. Outros setores criados na URB foram a Divisão de Urbanização de ZEIS (DUZ) que integrava a Diretoria de Projetos Urbanos (DPU), responsável pela elaboração dos planos urbanísticos. Houve, ainda, um esforço, para capacitar os técnicos às práticas requeridas por um processo de planejamento e gestão participativos, em formato de cogestão, como o PREZEIS. A criação desses setores na URB possibilitou avanços ao sistema, com acúmulo de informações e a aperfeiçoamento dos processos de planejamento e gestão participativos. Esses setores continuaram a funcionar até 2005, em gestões posteriores, com perfis diferentes, como as de Roberto Magalhães (1997-2000), pelo PFL, e a de João Paulo (2001-2004), pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A gestão de Roberto Magalhães, de perfil conservador, deu prioridade às grandes obras viárias e ao planejamento estratégico a partir do Projeto Capital, visando a inserção competitiva do Recife por meio de investimentos para o desenvolvimento econômico e imobiliário, sem contrapartidas aos assentamentos precários. Mesmo com esse perfil, programas como o Orçamento Participativo, com demandas fragmentadas, e o PREZEIS continuaram funcionando.

O primeiro governo de João Paulo foi marcado, inicialmente, por investimentos em áreas periféricas e nos assentamentos precários e, também, pela reestruturação do Orçamento Participativo (OP), que teve continuidade até 2013, para que este se tornasse o principal canal de interlocução entre Estado e sociedade. O governo municipal criou a Secretaria de Orçamento Participativo e Gestão Cidadã, com a tarefa de coordenar os processos participativos em atendimento às demandas populares (SOUZA, 2006, p. 52) e passou a priorizar as demandas oriundas do OP, o que gerou insatisfações para os integrantes do segmento popular do PREZEIS. Mesmo assim, houve uma execução financeira expressiva do Fundo do PREZEIS na primeira gestão de João Paulo.

Em 2005, já no segundo governo de João Paulo (2005-2008), foi realizada uma ampla reforma da estrutura administrativa municipal, Lei Municipal nº 17.108/2005 e Decreto nº 21.393/2005, e a da Empresa de Urbanização do Recife, pelo Decreto nº 21.762/2006, quando foram extintas a DIUR e, conseqüentemente, a DGZ, e, também, a DUZ na DPU que atuavam diretamente com o PREZEIS. Desse modo, a estrutura administrativa voltada ao PREZEIS foi desmontada e a perspectiva da construção de uma política de urbanização de favelas junto, colocando este sistema de cogestão em uma situação de indefinição institucional. E nesse contexto, o Departamento de Regularização Fundiária, responsável pelas ações de legalização da posse da terra, principalmente nas ZEIS, também foi extinto e foi criada a Gerência de Regularização Fundiária na Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPODUA).

Apesar de representantes do PREZEIS integrarem o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e participarem de várias plenárias, apresentando demandas das ZEIS de 2002 e até 2013, não foi alcançada uma integração do PREZEIS com o OP. A experiência de Belo Horizonte do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) não foi considerada como referência, o que poderia ter contribuído para potencializar o PREZEIS como política de urbanização de favelas e habitacional para o Recife, integrado ao OP.

Na gestão de João da Costa (PT) (2009-2012), o PREZEIS continuou sem setores específicos na administração municipal para a sua gestão. Os técnicos sociais que integravam as COMULs, apesar de não terem a situação funcional definida, ainda eram integrantes da URB. Mesmo assim, parte das demandas estabelecidas pelo Fórum do PREZEIS foi implementada e alguns de seus líderes populares-comunitários também demandaram ações e obras para as ZEIS a partir do OP.

Para além da institucionalidade, ao longo dos anos 1990, mesmo com as mudanças dos governos e das diretrizes quanto às intervenções em favelas, foram formados quadros técnicos especializados na URB, nas áreas de Trabalho Social, Arquitetura e Urbanismo e de Engenharia Civil. Este acúmulo acabou sendo perdido, parcialmente, depois das referidas reforma administrativas, situação agravada a partir de 2013.

No primeiro governo de Geraldo Júlio (2013-2016), do PSB, a despeito de alguma expectativa inicial de fortalecimento do PREZEIS, em termos de estrutura institucional e em aumento dos recursos alocados no Fundo do PREZEIS, o quadro de fragilização foi acentuado. O OP foi substituído, pelo programa Recife Participa, que funciona para atendimento a algumas demandas populares pulverizadas, e o PREZEIS continuou desprestigiado como espaço de participação e de definição de prioridades para a urbanização e regularização de favelas, o que se refletiu nas dotações orçamentárias baixas e na instabilidade na execução financeira do Fundo do PREZEIS. Apesar dos investimentos em vários planos estruturais, nessa gestão, como o de Drenagem, o de Mobilidade Urbana, o Mapeamento das Áreas Críticas, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e, também, em alguns planos específicos como o “Centro Cidadão” e o “Parque Capibaribe” (ROCHA, 2018), não houve uma participação direta dos integrantes do PREZEIS, que continuou desprestigiado.

O Mapeamento das Áreas Críticas, que redundou em um Atlas das Infraestruturas em Comunidades de Interesse Social (CIS) e em Estudos de Concepção para intervenção em algumas CIS, vem servindo de referência para a ampliação das ZEIS, todavia a transformação de CIS em ZEIS e os investimentos na elaboração de planos urbanísticos e em intervenções mais amplas a partir do PREZEIS não foram retomados. Alguns grandes investimentos foram e estão sendo realizados com recursos do PAC e do PMCMV em ZEIS, mas sem a participação do sistema PREZEIS.

Outra Reforma Administrativa da Prefeitura foi realizada em 2016, instituída pela Lei nº 18.291, com a reestruturação da URB e que ganhou maior efetividade já na segunda gestão de Geraldo Júlio, a partir de 2017. O PREZEIS passou a ter um vínculo institucional com a Secretaria de Governo e Participação Social, mais especificamente à Secretaria Executiva de Participação Social, integrando o processo do Recife Participa. Contudo, os técnicos sociais que participam das reuniões das COMULs, estão lotados na Gerência Setorial Social de Áreas ZEIS, setor da Diretoria de Habitação da URB, que se tornou Autarquia na reforma administrativa. Ou seja, um modelo similar ao anterior, de cumprimento precário dos requisitos formais previstos na lei do PREZEIS foi implementado, com o agravante da diminuição dos investimentos a partir do Fundo do PREZEIS.

Algumas articulações entre a Diretoria de Habitação da URB, o Fórum do PREZEIS e a Comunidade Interdisciplinar de Ação, Pesquisa e Aprendizado (CIAPA)⁴⁵, vinculada à UFPE, redundaram em iniciativas recentes importantes para as ZEIS e o PREZEIS. A primeira foi o convênio de cooperação técnica estabelecido entre UFPE e a URB para o Fortalecimento da Capacidade Operacional do PREZEIS e que fez, entre várias ações, levantamentos e análises sobre as possibilidades de ampliação das ZEIS. A partir dessa iniciativa, outro convênio, nos mesmos moldes, foi estabelecido entre a URB e a Pernambuco Participações e Investimentos S/A (PERPART), vinculada ao Governo do Estado, para levantar e estudar as possibilidades para a transformação de CIS em ZEIS. As propostas de ampliação dos territórios das ZEIS, resultantes do primeiro convênio, foram integradas ao Projeto de Lei do Plano Diretor do Recife.

A debilidade da estrutura institucional para o sistema de planejamento e gestão do PREZEIS, a inefetividade das ações, a dispersão do corpo técnico já especializado e a diminuição dos recursos previstos para o Fundo do PREZEIS mantêm este sistema desidratado e sem perspectivas de mudanças. No entanto, tal fragilização não vem sendo suficiente para motivar a mobilização dos representantes populares-comunitários para ações diretas de incidência política e protestos. Parte dessa paralisia pode ser justificada pelas ações e intervenções em ZEIS que vêm sendo implementadas pelo governo municipal por fora do sistema do PREZEIS, com recursos do PAC, do PMCMV e de outros programas, e que atendem às demandas desses líderes nas ZEIS e que fortalecem as relações diretas e particulares com agentes do governo e parlamentares da base de apoio ao governo.

É importante considerar que as eleições para a representação das comunidades nas COMULs vêm sendo cada vez mais disputadas, segundo os relatos de alguns líderes populares comunitários. A maior parte das candidaturas vem sendo apoiada por agentes políticos do governo municipal, parlamentares e até por agentes econômicos, incluindo o aporte de recursos financeiros. Esses vínculos parecem ter grande influência sobre as chances de êxito nas eleições e para a atuação dos líderes populares-comunitários no âmbito do PREZEIS.

Representantes do Fórum do PREZEIS passaram a integrar, mais recentemente, o Conselho da Cidade (Concidade), instituído pela Lei municipal nº 18.013 /2014, órgão colegiado que visa debater e acompanhar as políticas públicas relacionadas ao espaço urbano, instituído pela Lei nº 18.013/2014. Todavia, o Fórum do PREZEIS, apesar da participação nesse conselho e em diversas instâncias para discussões mais amplas sobre a cidade, não logrou até hoje que os instrumentos

⁴⁵ Coordenada pelo Prof. Luís De La Mora, que participou da criação e sempre foi um defensor do PREZEIS.

de planejamento e de gestão previstos pela Lei do PREZEIS fossem considerados para formulação de diretrizes das ações de desenvolvimento urbano e, principalmente, para definição dos investimentos.

No que se refere aos principais campos de atuação estatal no espaço urbano, regulação e intervenção, é possível considerar que reconhecer os assentamentos precários como ZEIS no zoneamento da cidade e estabelecer parâmetros urbanísticos de inibição ao mercado formal foi um expressivo avanço no âmbito da regulação urbanística; considerando ainda que 66 assentamentos e conjuntos de favelas tornaram-se ZEIS nos primeiros 11 anos de existência desse sistema, período de maior avanço. No campo da intervenção, os resultados foram pouco expressivos. A valorização de determinados setores na cidade em função dos interesses fundiários e imobiliários sempre se constituiu em uma referência para orientar os investimentos públicos. As forças favoráveis a uma política de urbanização de favelas no Recife, apesar de, em alguns momentos, terem contribuído para as intervenções pontuais e de urbanização parcial da maioria dos assentamentos precários não lograram colocar essas ações como prioridade na agenda governamental. Poucas ZEIS foram urbanizadas integralmente e, somente, a ZEIS Coronel Fabriciano, teve as regularizações urbanística e fundiária concluídas.

As desigualdades se expressam na capacidade de acesso às esferas e agentes estatais-governamentais e nas agendas e pautas governamentais. As agendas relacionadas aos interesses de grupos econômicos e políticos dominantes acabam sendo divulgadas e propagadas como de interesse de toda sociedade e os oprimidos-privados, nesse contexto, têm que lutar, em desvantagem, para garantir a sua reprodução socioespacial. E, como colocado antes, parte significativa das relações estabelecidas entre agentes políticos oficiais e líderes populares-comunitários se refletem em trocas de favores, privilégios, demandas restritas, formação de clientelas etc.

Além de dificuldades operacionais, das posturas políticas dos governos e dos particularismos, sempre houve, também, problemas de coordenação e conflitos entre os setores governamentais voltados ao PREZEIS; com alguns mais abertos à gestão participativa e favoráveis às intervenções para a regularização das favelas, e outros mais conservadores, resistentes ao reconhecimento das lideranças e assessorias como interlocutores e dos assentamentos precários como parte da cidade. Porém, em nenhuma gestão o PREZEIS se constituiu em um instrumento fundamental da política habitacional municipal (MIRANDA e MORAES, 2007). No âmbito da gestão participativa, um sistema como o PREZEIS requeria o desenvolvimento contínuo de processos de negociação baseados em informações sobre as realidades das localidades e sobre os projetos (MIRANDA e

MORAES, 2007), mas a instabilidade institucional e de recursos não permitiu que os avanços dos anos 1990 pudessem ser consolidados nas décadas posteriores.

No campo dos que defendiam a democratização das decisões sobre a produção do espaço e a urbanização de favelas como política, a partir da experiência do PREZEIS, é preciso destacar as ONGs⁴⁶, como um grupo constituído, em sua maioria, de insatisfeitos-solidários, e que formaram outro pilar desse sistema de planejamento e gestão. As ONGs tiveram um duplo papel controverso: por um lado, eram assessorias às comunidades; e, por outro, eram também integrantes do sistema de gestão, com posições próprias, políticas e programáticas, e, em alguns momentos, contrárias aos interesses de parte dos líderes comunitários (MIRANDA e MORAES, 2007).

Todas as ONGs tinham experiência em assessoria comunitária e na organização popular e algumas tinham participado da criação do PREZEIS. Algumas eram especializadas em regularização fundiária, como o CENDHEC e SCJP, e outras fizeram investimentos para aperfeiçoar suas assessorias nos campos urbanístico e ambiental, como a FASE e a ETAPAS. Todavia, mesmo no período de maior participação das ONGs, nos anos 1990 e início dos anos 2000, a quantidade de técnicos não era suficiente para prestar assessoria a todas as COMULs e às demais instâncias do PREZEIS. Parte das COMULs nunca teve assessoria específica e direta, sendo assessorada com os trabalhos desenvolvidos no âmbito das câmaras temáticas.

Nos anos 2000, a maior parte das ONGs passou a ter dificuldades na mobilização de recursos, principalmente internacionais, tornando mais difícil sua participação nas diversas instâncias do PREZEIS. Em função disso, estas propuseram mudanças na direção de efetivação de assessorias coletivas para agrupamentos de ZEIS. Contudo, as relações entre integrantes das ONGs e representantes do segmento popular-comunitário já tinham se desgastado ao longo do tempo e estes últimos foram pouco receptivos a quaisquer mudanças no funcionamento das instâncias. Em vários momentos de conflitos, presenciados pelo autor dessa Tese, líderes populares-comunitários faziam referência às ONGs como entidades que obtinham recursos a partir de projetos para as comunidades, mas que não atendiam às prioridades definidas por seus representantes populares.

Líderes do segmento popular integrante do sistema PREZEIS fundaram o Centro de Organização Popular das Áreas ZEIS do Recife (COEPAZ), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse

⁴⁶ Algumas ONGs que participaram do PREZEIS dos anos 1990 até os anos 2000: Assessoria de Urbanização Popular (ARRUAR); Centro de Direitos Humanos de Pernambuco (CDHPE); Centro de Estudos e Ação Social (CEAS); Centro Dom Hélder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC); Serviço Comunitário de Justiça e Paz (SCJP); Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

Público (OSCIP), com o objetivo de poder ocupar o espaço das assessorias, principalmente, para a captação de recursos governamentais ou da cooperação internacional. A COEPAZ poderia ter contribuído para a aglutinação das forças populares, bem como, dar maior independência aos líderes comunitários em relação a agentes políticos oficiais. Entretanto, essa OSCIP teve, até hoje, pouca efetividade e instabilidade no funcionamento.

Mesmo tendo sempre investido nos processos de planejamento e gestão e ampliado sua atuação, mais técnica e especializada, no final dos anos 1990, e contribuído para o fortalecimento das capacidades dos líderes e na articulação político-institucional, os conflitos internos, a redução dos financiamentos e a falta de perspectiva de avanços, fizeram com que as ONGs, a partir de 2006, deixassem de participar das instâncias do PREZEIS. Algumas ONGs deram continuidade a assessorias em comunidades ou desenvolveram projetos específicos em ZEIS, como são os casos do CENDHEC que acompanha ações de regularização fundiária e a ETAPAS que assessora os processos organizativos em algumas ZEIS. Novas organizações de assessoria, como a Cooperativa Arquitetura, Urbanismo e Sociedade (CAUS) e o Centro Popular de Direitos Humanos (CPDH), vêm dando assistência, recentemente, a algumas comunidades e ZEIS para a formação e incidência política e temas técnicos, mas sem interesse na participação institucional no sistema PREZEIS.

Há, até hoje, relações de proximidade entre representantes do segmento popular do PREZEIS e integrantes de ONGs em articulações da sociedade civil pelo direito à cidade, como a Articulação Recife de Luta⁴⁷, e nas instâncias oficiais de gestão democrática, como o Concidade e o CDU, sem, entretanto, um alinhamento político mais abrangente.

O pilar fundamental do PREZEIS, mesmo o reconhecendo como sistema de cogestão, é o segmento popular, com a missão original de representar todos os oprimidos-privados habitantes de assentamentos precários no Recife e defender a urbanização e regularização destes. As ações diretas e institucionais dos representantes populares são fundamentais para análises e leituras quanto a aproximações ou distanciamentos quanto ao direito à cidade. Algumas questões, posicionamentos e práticas desse segmento foram destacados em seguida.

Uma questão fundamental ao PREZEIS foi ter limitado as suas ações e recursos às ZEIS que tiveram COMULs instaladas, deixando, desse modo, de responder à sua intenção original de defender e regularizar todos os assentamentos precários e de contribuir para a construção de políticas de

⁴⁷ Articulação constituída em 2017 por ONGs, movimentos sociais, coletivos de pesquisa e ação e pessoas para promover a democratização do processo de revisão do Plano Diretor do Recife e a defesa do direito à cidade para a sua população.

desenvolvimento urbano e habitacional inclusivas para o Recife, principalmente no campo da urbanização de favelas. Os líderes comunitários, nas COMUL e, consequentemente, participantes do Fórum do PREZEIS, não demonstram interesse para que as CIS sejam reconhecidas como ZEIS, muito menos para que venham a ter representantes no sistema de gestão, dividindo os escassos recursos alocados no Fundo. As assessorias não contribuíram para que fosse ampliada a visão sobre essa questão e, obviamente, não foi do interesse dos governos que a articulação de forças políticas em torno dos assentamentos precários e das ZEIS se ampliasse e se fortalecesse. Em recentes debates realizados em plenárias do Fórum do PREZEIS sobre a transformação de CIS em ZEIS, a partir dos estudos decorrentes do convênio entre URB e PERPART, a maioria dos líderes se posicionou contrária, segundo relato de uma líder entrevistada, sendo favorável apenas à ampliação dos territórios das ZEIS existentes, levantados a partir do convênio URB e UFPE.

A ampliação do número de ZEIS, de 27 em 1983 para 66 em 1998 marca o avanço da consolidação das ZEIS em termos de regulação, mas sem o acompanhamento proporcional de intervenções urbanização e regularização. O quadro se agravará a partir dos anos 2000, quando apenas dois assentamentos precários foram transformados em ZEIS: Abençoada por Deus, em 2007, e Chié, em 2013. Tais números podem expressar, além da diminuição do peso político do PREZEIS, o desinteresse dos integrantes do Fórum em investir, politicamente, na criação de novas ZEIS. Os representantes populares-comunitários do PREZEIS parecem ter dificuldades em perceber que este sistema já não tem a importância que teve e que para a disputa pela produção do espaço e por investimentos públicos para melhorias nas ZEIS seria necessário aglutinar mais forças políticas. A transformação de outros assentamentos em ZEIS poderia contribuir à articulação de novos grupos, mas, para alguns líderes integrantes do PREZEIS, isso poderia significar a divisão dos poucos recursos disponíveis no Fundo do PREZEIS por mais áreas, o que foi exposto em algumas plenárias do Fórum.

Articulações para os debates mais amplos sobre o desenvolvimento urbano, como os desenvolvidos pelo Fórum Estadual de Reforma Urbana (FERU) nos anos 1990 e até o início da presente década e pela Articulação Recife de Luta (ARL) em 2018, ambas reunindo ONGs, movimentos sociais, ativistas, integrantes de sindicatos, entidades profissionais e de instituições acadêmicas, parecem não ter influenciado os representantes populares-comunitários do PREZEIS o suficiente para que pensassem as relações entre as ZEIS e a cidade, no âmbito da produção do espaço. Outros movimentos e articulações formados em uma perspectiva crítica sobre a urbanização desigual e mercantilizada, que vêm questionando os impactos de grandes projetos urbanos e entrando em conflito com agentes governamentais e empreendedores imobiliários, como foi o caso do “Ocupe Estelita”, não despertaram maior interesse dos integrantes populares do PREZEIS.

Representantes populares-comunitários da coordenação do Fórum do PREZEIS, recentemente, participaram das discussões sobre o projeto especial, denominado “Plano de Santo Amaro Norte”, localizado na porção norte do bairro de Santo Amaro no Recife, decorrente de uma negociação entre a Marinha do Brasil, com o domínio de algumas áreas nesse bairro, e agentes imobiliários que pretendiam adquirir parte das áreas para empreendimentos, compreendendo o “Projeto Vila Naval”. Apesar da elaboração de uma proposta pelo governo municipal para regulação e para intervenções urbanísticas da área, os possíveis investimentos para melhoria das condições da ZEIS Santo Amaro, localizada no entorno do empreendimento não foram evidenciados. Como resistência aos empreendimentos, foi formado um movimento denominado como Resiste Santo Amaro (48)⁴⁸. Nesse contexto, representantes comunitários da coordenação do Fórum do PREZEIS em articulação com líderes de Santo Amaro, decidiram realizar eleições na ZEIS para a instituição da COMUL em 2018. Esse caso poderia se tornar uma referência a uma atuação mais abrangente do PREZEIS em relação à produção da cidade.

É preciso considerar, ainda, que, no âmbito do PREZEIS, foi instituído, desde o início, e fortalecido ao longo do tempo, o formato representativo de participação; o que reforçou a concentração de poder dos líderes, em detrimento à participação direta e ampla dos moradores-habitantes das ZEIS. Vale registrar algum desinteresse e/ou incapacidade dos representantes populares das ZEIS em mobilizar suas comunidades para processos mais amplos de discussão e de avaliação das ações a partir das COMULs, o que pode estar relacionado a estratégias destes para manutenção de sua representação, poder e vantagens nas relações diretas com agentes políticos (MIRANDA e MORAES, 2007).

O estabelecimento de eleições nas ZEIS para a definição dos representantes populares-comunitários, que poderia ser favorável à democratização nas ZEIS, vem, em parte delas, acirrando disputas e conflitos, contribuindo para a fragmentação de demandas e para a aproximação destes com agentes políticos dos poderes executivo e legislativo na busca de apoio para os certames. Alguns eleitos, moradores e representantes de determinada comunidade (subárea) de uma ZEIS, têm demonstrado mais empenho na defesa das demandas localizadas em detrimento dos pleitos de outras comunidades integrantes da zona. Por essa razão, há várias manifestações de líderes comunitários e moradores para a separação de algumas ZEIS, reconhecendo os assentamentos que

⁴⁸ Resiste Santo Amaro é uma articulação de comunidades populares do Bairro de Santo Amaro que tem se mobilizado por melhorias no bairro e em oposição a propostas de reestruturação urbana excludentes como o Projeto Vila Naval.

as compõem, como por exemplo a ZEIS Ibura / Jordão (29), com duas comunidades que têm processos históricos e políticos distintos.

Para além dos interesses e limitações da representação popular-comunitária, é importante considerar questões que não favorecem a mobilização social, como as desigualdades e a luta por sobrevivência dos oprimidos-privados em um contexto de subcidadania e de fragmentação social, além dos poderes coercitivos das facções criminosas presentes nas ZEIS. Há que se levar em conta, também, um certo desconhecimento sobre as ZEIS e PREZEIS nas comunidades. Quando foram tomadas iniciativas por agentes governamentais para a realização de assembleias, como ocorreu na primeira gestão de João Paulo, houve resistência de líderes comunitários, o que foi testemunhado pelo autor dessa Tese.

Outra questão ressaltada por reflexões críticas sobre o PREZEIS (ARAÚJO e COSTA, 1995), aponta o “jetom”, gratificação pela participação dos representantes populares-comunitários nas reuniões das COMULs e do Fórum do PREZEIS, como elemento que contribuiu para o distanciamento das lideranças de suas bases e à inviabilização de processos mais amplos de discussão com os moradores das ZEIS.

Vale ressaltar que da segunda metade dos anos 1990 até o início dos 2000, quando o PREZEIS contava com mais assessorias e estava em fase de consolidação, foram investidos recursos e realizados esforços para o fortalecimento das capacidades dos representantes do segmento popular, visando uma melhor atuação nos espaços de participação, a ampliação dos horizontes temáticos e a articulação com os problemas gerais da gestão da cidade (CJC et. al., 1999). Foram realizados seminários, oficinas e produzidos vídeos, cartilhas sobre os mais variados temas, promovidos pelas assessorias (ONGs), poder público, instituições de ensino e pesquisa e agências de cooperação, por vezes, em conjunto. Contudo, se houve avanços quanto a questões operacionais no âmbito do PREZEIS, também houve dificuldades para um posicionamento político crítico em relação aos investimentos públicos concentrados nas áreas de interesse do mercado. Além das questões estruturais, os representantes populares-comunitários também tiveram, ao longo do tempo, dificuldades em analisar fatores conjunturais referentes à arrecadação, à situação da economia, às diretrizes dos programas federais e das agências internacionais (MIRANDA e MORAES, 2007).

No Seminário de Formação dos Participantes do PREZEIS, realizado em janeiro de 2014, promovido pela Prefeitura do Recife e PREZEIS e coordenado pelo professor Luís de La Mora (CIAPA/UFPE), os representantes dos segmentos populares constataram como questões que comprometiam o fortalecimento do PREZEIS: (i) a fragilidade dos líderes, em decorrência de processos de cooptação política e das bases enfraquecidas e fragmentadas; (ii) que as comunidades não tinham a

compreensão da importância de serem ZEIS e da atuação do PREZEIS; e (iii) a desarticulação do PREZEIS com as outras instâncias de planejamento (ROCHA, 2018).

Ao longo da trajetória do PREZEIS, ainda, vale o registro, foram poucas as ações diretas mais amplas, realizadas a partir dos representantes populares-comunitários e suas assessorias, para pressionar os governos ou para protestar em função das condições precárias desse sistema de gestão e da inexistência de uma política de urbanização e regularização de favelas. Entre essas, é possível destacar as realizadas para a apresentação de demandas nas gestões municipais de Roberto Magalhães, de João da Costa e, também, na gestão estadual de Eduardo Campos, em 2009, quando foram definidas intervenções de pavimentação e drenagem para algumas ZEIS. Em períodos eleitorais, em âmbito municipal, o segmento popular do PREZEIS, com apoio das assessorias, sempre procurou realizar eventos com os candidatos aos governos municipal e estadual para o estabelecimento de compromissos. Na maior parte dos eventos, os candidatos se comprometeram em fortalecer o PREZEIS, porém, os que saíram vitoriosos não colocaram os compromissos em prática e nem foram cobrados adiante.

Apesar da proposta inovadora de cogestão do PREZEIS, o poder de decisão sobre as ações e intervenções nos assentamentos e nas ZEIS está concentrado nos governos, estes condicionados pelos interesses econômicos e políticos que predominam na produção do espaço, principalmente os imobiliários. Portanto, o PREZEIS não logrou se tornar uma esfera decisória sobre os investimentos públicos nas ZEIS, muito menos uma política para a urbanização de favelas no Recife em decorrência dos condicionantes estruturais que fomentam as desigualdades socioespaciais e a continuidade dos padrões de subcidadania impostos aos oprimidos-privados.

4.2.2. As dificuldades para a mobilização de recursos e para a gestão do Fundo do PREZEIS

A regulamentação do Fundo do Prezeis foi efetivada pela Lei Municipal nº 15.790/1993 que o previu como um instrumento de política urbana para permitir a captação e a gestão de recursos destinados às ações do PREZEIS (Art. 1º), a ser operado pela URB (Art. 4º), observando as decisões do Fórum e com contas prestadas através de balancetes trimestrais e anuais (Art. 7º). As receitas do Fundo previstas (Art. 2º) foram: dotações consignadas na Lei do Orçamento ou em créditos adicionais (inciso I); transferências intergovernamentais (inciso II); transferências de instituições privadas (inciso III); transferências do exterior (inciso IV); transferências de pessoas físicas (inciso V); transferências de convênios (inciso VI); a receita proveniente da Concessão de Direito Real de Uso nas áreas ZEIS (inciso VII); as rendas provenientes da aplicação financeira dos seus próprios recursos (inciso VIII); doações (inciso IX); outras receitas que lhe sejam destinadas (inciso X).

Ao largo do funcionamento do PREZEIS, este fundo teve uma alocação orçamentária de recursos instável, bem como sua execução financeira, conforme é possível constatar nas tabelas 4 e 5. Quando o fundo foi instituído por lei, houve o compromisso político do prefeito de que haveria o repasse de 1,2% da arrecadação tributária (CJC et. al., 1999). Este compromisso, além de não poder ser formalizado por impedimento constitucional, nunca se materializou. Para os anos iniciais de implantação do Fundo do PREZEIS não foi possível obter os valores referentes à execução financeira, mas as dotações orçamentárias foram as seguintes: 1994, R\$ 1.223.957,66; 1995, R\$ 1.433.441,00; e 1996, R\$ 1.760.000,00 (SOUZA, 2006). Outro compromisso político e informal foi estabelecido adiante para que o Fundo do PREZEIS tivesse previsão orçamentária de 4 milhões de reais, o que só foi considerado a partir de 1997, mas que não duraria por tanto tempo.

Tabela 4 - Fundo do PREZEIS, dotação orçamentária e execução financeira

Ano	Dotação Orçamentária (R\$)	Execução Financeira – (R\$)
1997	4.534.000,00	338.376,59
1998	4.387.000,00	1.637.029,21
1999	4.637.000,00	2.124.922,44
2000	4.000.000,00	1.898.944,29
2001	4.000.000,00	3.098.172,53

Fonte: Departamento Financeiro da URB.

Tabela 5 - Fundo do PREZEIS, dotação orçamentária inicial e atualizada e execução financeira

Ano	Dotação Orçamentária Inicial (R\$)	Dotação Orçamentária Atualizada (R\$)	Execução Financeira – Liquidado (R\$)	Execução Financeira – pago (R\$)
2002	3.584.681,00	4.411.892,52	3.520.136,15	3.460.821,99
2003	2.700.000,00	1.900.100,16	1.879.432,07	1.851.974,77
2004	2.624.000,00	2.716.541,00	2.334.904,19	2.290.859,80
2005	2.847.040,00	531.180,43	531.180,43	531.180,43
2006	3.291.537,00	3.367.141,57	1.669.070,36	1.413.370,14
2007	3.442.514,00	1.132.206,48	1.014.927,08	837.011,21
2008	3.539.444,00	3.018.596,50	2.967.327,92	2.936.902,55
2009	2.530.000,00	1.759.000,00	1.733.415,91	1.673.859,12
2010	1.902.000,00	2.289.867,35	2.244.071,30	2.244.071,30
2011	3.030.000,00	1.167.545,15	1.056.865,33	1.056.865,33
2012	2.000.000,00	2.095.210,00	1.273.673,82	967.180,38
2013	2.000.000,00	129.561,88	129.561,88	129.561,88
2014	3.000.000,00	603.264,75	603.264,75	603.264,75
2015	5.000.000,00	4.905.449,01	905.449,01	708.598,30
2016	5.300.000,00	5.554.556,23	554.556,23	554.556,23

Ano	Dotação Orçamentária Inicial (R\$)	Dotação Orçamentária Atualizada (R\$)	Execução Financeira – Liquidado (R\$)	Execução Financeira – pago (R\$)
2017	4.150.000,00	3.448.210,00	428.110,69	387.260,69
2018	4.302.000,00	4.534.765,91	526.517,21	426.408,70

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife.

No que concerne às tabelas referentes ao Fundo do PREZEIS, de 1997 a 2001, as informações obtidas foram as dotações orçamentárias, previstas nas Leis de Orçamento Anual, e para a execução financeira, foram considerados os montantes liquidados. A partir de 2002 foi possível agregar mais dados, em função das informações que estão disponibilizadas no Portal da Transparência da Prefeitura do Recife. De todo modo, mesmo considerando que a moeda Real teria mais valor quanto mais antiga fossem as dotações e execuções⁴⁹, é possível perceber de 1998 a 2011, os montantes de recursos aportados no Fundo foram mais expressivos, com destaque para os anos de 2001 e 2002, na primeira gestão de João Paulo, quando a execução ultrapassou os 3 milhões de reais.

A partir de 2013, nas gestões de Geraldo Júlio, a execução financeira tem uma queda acentuada em relação à média dos anos anteriores, expressando um desinteresse em fortalecer o PREZEIS como programa de urbanização de favelas no Recife. É importante registrar que nesse período, foram e vêm sendo realizados investimentos em ZEIS, a partir do PAC, mas sem passar pelo Fórum do PREZEIS.

Os representantes da sociedade civil no PREZEIS não lograram exercer o controle sobre o Fundo, incluindo os integrantes das assessorias, por não dominarem a linguagem contábil e por não obterem informações necessárias ao acompanhamento. Os agentes governamentais, a cada gestão, não prestaram contas como previsto em lei. E mesmo com a criação do Portal da Transparência Municipal, em 2013, reunindo e disponibilizando dados sobre receitas, despesas, convênios, licitações e contratos da Prefeitura do Recife, em atendimento à Lei Complementar Federal 131/2009, os representantes populares-comunitários do PREZEIS não vêm realizando análises sobre os dados disponíveis e não há perspectiva para que haja um monitoramento sistemático em função da ausência de assessorias técnicas.

⁴⁹ Não foi realizada, no âmbito dessa Tese, uma conversão monetária para tornar a comparação dos valores mais adequada, por não ter sido considerada essencial às reflexões.

Se o Fundo nunca foi, devidamente, monitorado, os investimentos nas ZEIS oriundos de outros programas e ações municipais, estaduais e federais muito menos, mesmo considerando que há representantes de várias instâncias governamentais do Município e do Estado previstos na composição do Fórum do PREZEIS (MIRANDA e MORAES, 2007).

As propostas para a captação de recursos de outras fontes sempre dependeram do nível de compromisso político dos governos municipais com o PREZEIS, em função da necessidade de elaboração de planos e projetos como requisitos fundamentais. Duas dessas tentativas merecem destaque, uma em 1993, pela abrangência da proposta quando foi enviada pela URB uma solicitação de recursos ao Ministério de Bem-Estar Social, visando os recursos do Programa Habitar Brasil para 16 ZEIS (CJC et. al., 1999), que contribuíram para intervenções em várias ZEIS; e uma segunda para o HBB, em 2001, para quatro ZEIS, que redundou na urbanização integral da ZEIS Campo do Vila e da subárea da ZEIS Afogados, Padre Miguel, adiante, com recursos do PAC.

Sem montantes de recursos suficientes para intervenções mais abrangentes e sem um controle amplo sobre o orçamento e a execução financeira, as ações relativas a investimentos ficaram limitados à apresentação de demandas, algumas delas sequenciadas em função dos Planos Urbanísticos elaborados, outras complementares ou pontuais, para a maioria das ZEIS, por não terem planos ou por estes estarem desatualizados. Estas últimas predominaram na última década, já que não houve investimentos na elaboração e atualização de planos urbanísticos.

Na segunda metade da década dos anos 1990 até o início dos anos 2000, foram criados e revisados critérios e parâmetros para o estabelecimento de prioridades quanto às intervenções, principalmente a partir das discussões que se deram nas Câmaras de Urbanização e de Legalização, já que as oportunidades para captação de recursos de outros programas nunca ofereciam montantes suficientes de recursos para muitas ZEIS, exigindo a escolha de alguns projetos. Entre os vários parâmetros e critérios que foram estabelecidos nesse período é possível mencionar alguns: (i) o grau de precariedade da ZEIS; (ii) a frequência dos representantes da COMUL no Fórum do PREZEIS; (iii) o tempo de institucionalização da área como ZEIS; (iv) o tempo de participação de representantes populares-comunitários (instalação da COMUL) no PREZEIS; (v) ter plano urbanístico elaborado e atualizado; (vi) ter projetos executivos; (vii) a relação custo da intervenção vs. quantidade de beneficiados; (viii) a integração das intervenções propostas com outras obras ou complementação da urbanização da ZEIS, entre outros. Assim, além de possibilitar a priorização dos planos e projetos que poderiam ser enviados à mobilização de recursos de outras fontes, se construíam referências para subsidiar o planejamento no âmbito do PREZEIS.

Apesar dos investimentos concentrados nas ZEIS Coronel Fabriciano e João de Barros para intervenções integrais no passado, a tendência quanto à utilização do Fundo do PREZEIS foi de

pulverizar os recursos para investir em intervenções parciais nas várias ZEIS. A concentração de recursos para intervenções mais abrangentes somente ocorreria se fossem mobilizados recursos de outras fontes e programas. Afinal, os líderes tinham apenas 2 anos de mandato, um tempo exíguo para apresentar ações concretas para seus eleitores. Os prazos dos mandatos só foram estendidos para 4 anos em 2017, pelo Decreto nº 30.435/2017.

Com a saída das ONGS das instâncias do PREZEIS a partir de 2006, com o desmonte parcial da estrutura de gestão das ZEIS em decorrência das reformas administrativas da prefeitura em 2005 e da URB em 2006 e com a diminuição gradativa dos recursos aportados para o Fundo do PREZEIS e de sua execução financeira, principalmente a partir de 2013, parte considerável dos esforços para mobilização de recursos, melhor controle sobre a execução do Fundo e para o estabelecimento prioridades de ações e obras se perdeu, sem que houvesse ações diretas, como protestos ou manifestações, realizadas por representantes populares-comunitários do PREZEIS.

4.2.3. A importância da regulação urbanística a partir das ZEIS e os parâmetros previstos na Lei do PREZEIS

Se a legislação urbanística, historicamente, serviu para proteger os interesses de proprietários fundiários e do mercado imobiliário, é igualmente verdade que nas últimas décadas houve avanços no que respeita aos interesses ambientais, histórico-culturais e sociais a partir de leis, instrumentos e previsão de zonas especiais. Mas a ZEIS é uma zona especial diferente de outras, como por exemplo, as de preservação ambiental e histórica. Não tem como foco, restritivamente, as condições físico-ambientais de determinadas áreas em função dos interesses da sociedade. A ZEIS relaciona as condições de determinados segmentos sociais, de baixa renda, aos territórios ocupados ou a serem ocupados por eles, de forma indissociável, ambos reconhecidos como de interesse da sociedade.

A ZEIS consiste, portanto, em um instrumento urbanístico-regulatório, incluído no zoneamento da cidade, que incide sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias, prevendo parâmetros urbanísticos específicos que pretendem ser mais adequados às condições locais e incompatíveis com os empreendimentos voltados para outros segmentos de renda promovidos por agentes imobiliários e comerciais.

No caso das ZEIS de assentamentos precários do tipo favela, objeto da presente Tese, haveria o reconhecimento social do direito de seus habitantes (de baixa renda) de estar e permanecer nos assentamentos que ocuparam, como um direito a estar na cidade e à apropriação espacial de uma parte dela, a ser protegido, como objetivo fundamental, por meio do estabelecimento da zona e de

parâmetros urbanísticos. Mas associada à proteção, há o interesse social, também, em urbanizar e regularizar os assentamentos para torná-los adequados a seus habitantes, considerando as dificuldades destes em conseguirem, por meios próprios e nas condições de mercado, garantir esta adequação necessária à reprodução socioespacial.

Alguns dos princípios do PREZEIS, a partir da Lei nº 16.113/1995 (artigo 4º), que norteiam o sistema-programa e, especificamente, a regulação urbanística merecem destaque: a adequação da propriedade à sua função social (inciso I); a priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade (inciso II); o controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS (inciso III); inibir a especulação imobiliária em relação às áreas urbanas situadas nas ZEIS, evitando o processo de expulsão dos moradores (inciso VI); respeitar a tipicidade e características das áreas quando das intervenções tendentes à urbanização e regularização fundiária (inciso VIII). Esses princípios já estavam previstos na proposta original que se concretizou na Lei Municipal nº 14.947/1987, antes, portanto, da Constituição Federal de 1988, articulando propostas que vinham sendo discutidas no campo da Reforma Urbana com outras, mais específicas para os assentamentos precários do tipo favela, considerando os conflitos fundiários e a pressão do setor imobiliário no Recife.

Para o direito à cidade, o respeito à tipicidade expressa o reconhecimento e interesse na preservação da apropriação-produção espacial realizada pelos moradores-habitantes, além de possíveis economias nas intervenções, nem sempre alcançadas. Nesse sentido, há uma aproximação com a preservação das áreas históricas, mas com a especificidade de buscar, de forma mais abrangente, a proteção das formas e dos segmentos-produtores que as criaram. Assim, o direito à moradia estaria relacionado ao direito a permanecer na cidade (inserção urbana e segurança fundiária) que se materializaria a partir de parâmetros para a inibição das ações de agentes imobiliários voltados para outros segmentos.

Pela Lei do PREZEIS (nº 16.113/1995), em seu artigo 2º, há a previsão de dois tipos de ZEIS, mas com a mesma nomenclatura: os assentamentos habitacionais consolidados de baixa renda, surgidos espontaneamente e carentes de infraestrutura básica (inciso I); as áreas destinadas a programas habitacionais de Interesse Social (inciso II). A Lei nº 16.176/1996, de Uso e Ocupação do Solo da cidade do Recife, prevê, em seu artigo 17, apenas o primeiro tipo. A opção de abranger dois tipos de ZEIS na Lei do PREZEIS (nº 16.113/1995) com uma mesma denominação foi diferente da alternativa de outras leis municipais que começavam a definir tipos de ZEIS nos anos 1990.

A mudança na denominação no Recife só ocorreu com o Plano Diretor, Lei nº 17.511/2008, que define classifica as ZEIS da seguinte forma (Art. 107): as Zonas Especiais de Interesse Social I - ZEIS I, são áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda, surgidos espontaneamente, existentes, consolidados, carentes de infraestrutura básica e que não se

encontram em áreas de risco ou de proteção ambiental, passíveis de regularização urbanística e fundiária (inciso I); e, Zonas Especiais de Interesse Social II - ZEIS II, são áreas de Programas Habitacionais de Interesse Social propostos pelo Poder Público, dotadas de infraestrutura e serviços urbanos e destinadas, prioritariamente, às famílias originárias de projetos de urbanização (inciso II). Como já apontado anteriormente, nessa Tese, os estudos e análises foram concentrados na ZEIS I. No mesmo artigo, 107, no parágrafo terceiro, está previsto que identificação de novas áreas como ZEIS I deverá considerar os mapeamentos de áreas pobres já existentes, e os requisitos da lei. Contudo, nos 10 anos que este Plano Diretor está em vigor, só houve a transformação de um assentamento em ZEIS, referente à comunidade do Chié.

Tanto na Lei do PREZEIS (Art. 3º), como no Plano Diretor (Lei nº 17.511/2008), há a previsão de incorporação ao limite da ZEIS de áreas contíguas, com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, com o objetivo de promover Habitação de Interesse Social (HIS), incluindo equipamentos e espaços públicos. A incorporação desse imóveis seria fundamental, considerando que: (i) há déficits de equipamentos nas favelas e que por meio destes, poderiam ser promovidas conexões com o entorno e com a cidade; (ii) nas intervenções urbanísticas, sempre há reassentamentos em decorrência da necessidade de relocação de famílias que ocupam áreas não consolidáveis, de risco ou fragilidade ambiental, ou em função da implantação de infraestruturas ou para desadensamento das áreas.

Na Lei do PREZEIS, em seu artigo 5º, que versa sobre os requisitos à transformação de novas áreas em ZEIS, além da previsão estudo de viabilidade técnica (inciso I), as áreas ocupadas (inciso II) devem apresentar as seguintes condições: ter uso predominantemente residencial (alínea a); apresentar tipologia habitacional predominantemente de baixa renda (alínea b); precariedade ou ausência de serviços de infraestrutura básica (alínea c); renda familiar média igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos (alínea d); possuir densidade habitacional nunca inferior a 30 (trinta) residências por hectare (alínea e). A Lei 16.176/1996, no parágrafo segundo do artigo 17, referenda os mesmos requisitos, mas sem menção ao estudo de viabilidade técnica.

Os assentamentos habitacionais que não podem ser transformados em ZEIS, considerando o parágrafo segundo do artigo 5º a Lei do PREZEIS, seriam os localizados: sob viadutos ou pontes (inciso I); sobre oleodutos e troncos de água e esgotos, bem como sob redes de alta tensão (inciso II); em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com estudo de viabilidade técnica realizado pela Empresa de Urbanização do Recife (inciso III).

Os estudos de viabilidade técnica previstos no artigo 5º, mesmo considerando a formação de técnicos especializados em regularização de favelas no âmbito da URB, em algumas situações, tiveram que ser submetidos a outros setores da Prefeitura e da URB, principalmente, os responsáveis

pelos projetos viários, que sempre priorizaram, de modo conservador, os sistemas viários previstos nos parcelamentos ou em projetos, em detrimento do reconhecimento da configuração espacial dos assentamentos.

Na Lei do PREZEIS, no artigo 7º, foi previsto para cada ZEIS um Plano Urbanístico Específico, para detalhar o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano na área, elaborado segundo os tipos de ZEIS (parágrafo 2º do Art. 7º). No parágrafo 4º, foi estabelecido que os planos urbanísticos podem indicar parâmetros urbanísticos diversos dos definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo, desde que consideradas as condições de adensamento e infraestrutura das áreas. No parágrafo único artigo 14, foi previsto, ainda, que qualquer alteração em parâmetros urbanísticos estabelecidos pelos Planos deveria ser aprovada previamente em Plenária do Fórum do PREZEIS. Na Lei 16176/1996, em seu artigo 18, há menção aos parâmetros gerais da Lei do PREZEIS e no artigo 93, foi assinalado que as condições de ocupação do solo obedecerão a parâmetros específicos definidos em Plano Urbanístico elaborado para cada ZEIS. Mesmo com a previsão nessas leis, até hoje, nenhum dos Planos Urbanísticos elaborados, incluindo os referentes às ZEIS que foram urbanizadas integralmente ou que tiveram subáreas urbanizadas, estabeleceu parâmetros específicos.

A previsão dos Planos Urbanísticos para as ZEIS I apontou para o reconhecimento da apropriação-produção da forma como foi realizada, mesmo que sejam necessárias intervenções de ajustes para a implantação de infraestruturas e serviços, e para a garantia, portanto, da inserção urbana dos moradores, representando uma renovação das concepções de planejamento e de intervenção urbanística que tiveram como referências: (i) as mudanças dos programas governamentais no final dos anos 1970, considerando as diretrizes apontadas por agência multilaterais; e (ii) as novas perspectivas a partir da politização da questão urbana e do reconhecimento dos habitantes de assentamentos precários como sujeitos de direitos; e, (iii) as novas experiências no novo campo do Desenho Urbano (MIRANDA e MORAES, 2007).

Na Lei do PREZEIS, os parâmetros urbanísticos gerais mais importantes para a preservação da tipicidade dos assentamentos e para a proteção de seus moradores-habitantes frente à pressão de agentes econômicos, principalmente do setor imobiliário, estão contidos nos artigos 9º, 17 e 19. No artigo 9º da Lei do PREZEIS, o lote máximo estabelecido para as ZEIS prevê área de até 250m² e em seu parágrafo único, foi previsto que área do lote que exceder esse parâmetro deverá ser desmembrada, podendo resultar em: um novo lote, com área mínima de 40m² (inciso I); complemento de outro lote, desde que este não exceda 250m² (inciso II); área pública (inciso III); área verde (inciso IV). O lote com área de até 250m² é o parâmetro urbanístico mais importante da Lei do PREZEIS, por inviabilizar a realização de edifícios residenciais multifamiliares de maior

porte, centros comerciais, edifícios empresariais etc., normalmente, voltados para segmentos com rendas superiores. Dessa forma, os empreendedores imobiliários e comerciais só poderiam atuar na área se este parâmetro fosse alterado.

Em alguns terrenos com áreas muito superiores a 250m², que já existiam nos territórios de alguns assentamentos antes da instituição da ZEIS, não foi realizado o desmembramento como previsto no artigo 9º, após a regulamentação dessa zona, nem houve atenção ao artigo 108 do Plano Diretor que prevê que imóveis com solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, localizados dentro do perímetro das ZEIS I, devem ser destinados para Habitação de Interesse Social. A exceção possível à área máxima está prevista no artigo 12 da Lei do PREZEIS, para os lotes destinados à implantação de equipamentos urbanos, que poderão exceder o limite do lote máximo.

Vale registrar que, em desacordo com esses parâmetros, foram aprovados pelo menos dois empreendimentos nas ZEIS Brasília Teimosa (10) e outro na ZEIS Pina/Encanta Moça (42). O primeiro decorreu de uma negociação que envolveu o governo municipal, a COMUL e o Fórum do PREZEIS, em que o empreendedor ofereceu uma contrapartida financeira, como mecanismo de compensação, para que o Município pudesse realizar melhorias na ZEIS. Adiante, foram realizadas intervenções amplas na ZEIS, com o reassentamento de famílias que moravam em palafitas e construindo uma via ao longo da orla de Brasília Teimosa. Quanto ao empreendimento na ZEIS Pina, já havia uma sinalização favorável do setor municipal responsável pela análise e aprovação de projetos e foi realizada uma negociação entre empreendedores e a COMUL, sendo o resultado desta submetido ao Fórum do PREZEIS, posteriormente.

No artigo 17 da Lei do PREZEIS há a previsão de que, a partir da aprovação do projeto de urbanização e regularização fundiária de cada ZEIS, o lote padrão estabelecido servirá de parâmetro para o deferimento do pedido de desmembramento e remembramento. Enquanto este lote não for definido, segundo o parágrafo único desse artigo, servirão como parâmetros os lotes máximo e mínimo da Lei do PREZEIS. É possível, a partir dos planos urbanísticos, então, que os parâmetros sejam diferentes dos previstos na Lei do PREZEIS, contudo, é necessário cuidado para que esses parâmetros não sejam atrativos ao mercado imobiliário formal e gerem pressão e processos desvantajosos de deslocamento residencial dos moradores das ZEIS.

Pelo artigo 19 da Lei do PREZEIS, foi previsto que os lotes resultantes do parcelamento aprovado para as ZEIS serão destinados aos ocupantes a partir dos seguintes critérios: a cada ocupante somente será destinado um único lote de uso residencial ou misto (inciso I); é admitida a destinação de um segundo lote, existindo edificação, com uso exclusivamente não residencial, comprovadamente utilizada para sustento familiar (inciso II). Desse modo, não deveria ser possível

que habitantes das ZEIS se tornassem proprietários de vários imóveis. Porém, em função do mercado informal, em diversas ZEIS, há “proprietários” informais de imóveis, inclusive para aluguel.

Outro parâmetro urbanístico previsto pela Lei do PREZEIS refere-se à área mínima do lote, 18m² (Art. 10), com os ocupantes de lotes com área inferior devendo ser reassentados para locais, preferencialmente, inseridos nos limites da própria ZEIS (parágrafo primeiro do (Art. 10). No mesmo artigo, parágrafo segundo, foi previsto que também serão objeto de relocação as ocupações situadas em áreas '*non aedificandi*', obedecendo-se o limite de 15 (quinze) metros, estabelecido na Lei Federal nº 6.766/79. Em seguida, no artigo 11, foi prevista a área mínima de 40m² novos lotes resultantes dos planos urbanísticos ou de remoção e, adiante, no artigo 15, foi prevista reserva de solo virgem para os lotes nas ZEIS de 20% da área total do terreno. Contudo, mesmo depois de processos de intervenção urbanística e regularização fundiária, um número de elevado de lotes e unidades habitacionais com áreas menores à mínima, em condições inadequadas de salubridade e conforto ambiental, ainda permaneceram nas áreas. O que tende a se agravar com processos de adensamento, a partir de construções em sobras de terrenos (quintais) e, também, em vielas e becos, o que mereceria estudos específicos.

Seria importante avaliar quais os parâmetros seriam viáveis ao controle urbano e para orientar construções adequadas realizadas pelos moradores. Os parâmetros urbanísticos muito detalhados na cidade formal servem mais para distinguir submercados imobiliários, considerando quem têm acesso a profissionais com conhecimento sobre tais parâmetros.

Em 1996, foi criado um Grupo de Trabalho para a Normatização das ZEIS, integrado por representantes comunitários, técnicos da URB, da Secretaria de Planejamento, da Secretaria de Habitação e das Assessorias, que apresentou em 1997 um relatório reafirmando o Plano Urbanístico como instrumento para a definição de parâmetros nas ZEIS e, também, referendando a Lei nº 16.303/1997 que estabelece normas para realização de obras e serviço habitacionais nas Zonas de Urbanização de Morros (ZUM) e nas ZEIS (CJC et. al., 1999). Na referida lei, foi criado o Serviço de Observação das ZUM e das ZEIS e ocupações não consolidáveis, para orientação e controle urbano específico. Porém, não há registros que essa lei tenha tido efetividade. No documento do Grupo de Normatização foram propostos parâmetros para seis ZEIS, reforçando a Taxa de Solo Natural e prevendo a obrigatoriedade de abertura de janelas em todos os cômodos, em lugar da definição de recuos e da utilização de Gabarito em lugar do Coeficiente de Utilização. Esses indicativos poderiam servir para nortear o aperfeiçoamento dos parâmetros da Lei do PREZEIS e como referências para os Planos Urbanísticos Específicos. Para o controle urbano, gabaritos e a previsão de janelas para os cômodos seriam mais fáceis de serem fiscalizados.

O serviço de Observação, previsto na Lei nº 16.303/1997, poderia ter funcionado com maior eficácia a partir da estrutura da Diretoria de Controle Urbano, que já dispunha de seis unidades, cada uma responsável por uma região na cidade. Em 2001, quando houve a reestruturação da Coordenadoria de Defesa Civil do Recife (Codecir) e a criação do Programa Guarda-chuva foram instaladas cinco Estações dos Morros, para a prevenção e gestão do risco em áreas de encostas, o que poderia ter inspirado uma estrutura descentralizada para a gestão de proximidade e controle urbano dos assentamentos precários no Recife. No entanto, com o tempo, os investimentos para a gestão dos assentamentos precários diminuíram, tendo por marco as reformas administrativas da Prefeitura e URB em 2005 e 2006, respectivamente.

Em 2002, foi elaborada uma proposta de Subclassificação e Normatização das ZEIS pela URB no âmbito do Programa Habitar Brasil-BID. Para a subclassificação foi estabelecida uma matriz que dividia as ZEIS localizadas em áreas planas e de encostas e considerava os graus de consolidação (consolidadas, consolidáveis e não consolidáveis) e níveis de adequação (por infraestrutura, padrão construtivo, densidade e situação fundiária). Na proposta de Normatização, foram propostos parâmetros gerais adicionais à Lei do PREZEIS, mesmo reforçando a função dos Planos Urbanísticos Específicos de estabelecimento de normas e parâmetros para as ZEIS. As propostas de Subclassificação e Normatização, apesar de apresentadas no Fórum do PREZEIS, não foram avaliadas em maior profundidade, nem houve deliberação de quais propostas poderiam ser aproveitadas para uma possível revisão da lei.

Outra iniciativa para o estabelecimento de parâmetros para assentamentos precários foi realizada em 2014, pela extinta Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR) que contratou serviços para mapeamento das áreas de baixa renda do Recife, que redundou no Atlas das Infraestruturas das CIS. Estes parâmetros subsidiaram vários Estudos de Concepção, abrangendo algumas ZEIS e estão norteando os projetos e intervenções nas UE 41, 42 e 43, pelo PAC, sem, contudo, terem sido discutidos no Fórum do PREZEIS.

Em todos esses processos de discussão de parâmetros e de estruturas de gestão e controle urbano para os assentamentos precários, predominaram visões técnicas, algumas mais progressistas e compreensivas quanto à necessidade de reconhecimento da tipicidade dos assentamentos e outras mais conservadoras que apontavam para parâmetros da cidade formal. É importante reconhecer que na perspectiva progressista-compreensiva, sempre houve dificuldades de lograr uma mediação entre o respeito à tipicidade e a garantia de condições urbanísticas adequadas. Algumas das intervenções nos assentamentos, em função dos limites de recursos, deixaram partes dos assentamentos adensados e com vias muito estreitas, o que tende a se agravar em decorrência do crescimento das famílias e do mercado informal. A questão é que este padrão, parcialmente

inadequado, pode ser considerado razoável por alguns técnicos, em um contexto em que alguns são considerados subcidadãos.

No recente processo de revisão do Plano Diretor do Recife, as ZEIS foi um dos temas mais importantes para os debates. As principais forças que se posicionaram sobre o tema foram a Articulação Recife de Luta (ARL), a Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana (Redeprocidade), entidade ligada à Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi-PE) e ao Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco (Sinduscon-PE), e o governo municipal. A Redeprocidade foi a primeira a lançar propostas, antes mesmo do início oficial do processo de revisão. Foram 10 propostas, uma delas com a previsão da adoção de coeficiente de aproveitamento para as ZEIS, com o objetivo de possibilitar a verticalização e adensamento dessas zonas por meio de empreendimentos habitacionais que substituíssem o tecido urbano dos assentamentos, incluindo as ZEIS já urbanizadas ou com alto grau de urbanização. Assim, o princípio da preservação da tipicidade das ZEIS seria desrespeitado e os recursos públicos investidos anteriormente desperdiçados.

A ARL, depois dos diversos conflitos com o governo municipal em função do processo de participação e por conta da inconsistência técnica de metodologias e de produtos (estudos, diagnósticos e propostas) apresentados pela equipe da consultoria contratada, apresentou, também, um conjunto de propostas.

Com relação às ZEIS as propostas da ARL foram as seguintes: (i) para as ZEIS I, previsão da manutenção dos parâmetros atuais previstos na Lei do PREZEIS (Lei Municipal 16.113/1995), com o acréscimo no Plano Diretor do parâmetro referente a gabarito máximo (4 pavimentos); (ii) para as ZEIS II, o estabelecimento de parâmetros urbanísticos gerais, para impossibilitar a ocorrência de processos de “expulsão branca” e gentrificação. Planos urbanísticos, Operações Urbanas e Projetos Especiais devem obedecer os limites máximos definidos pelos parâmetros urbanísticos gerais; (iii) criação das Zonas Especiais de Ocupação Transitória (ZEOT), como áreas de assentamentos habitacionais de população de baixa renda com características físico-ambientais que não possibilitem a sua recuperação urbanística e ambiental, havendo necessidade em promover o reassentamento; (iv) transformação de todas as Comunidades de Interesse Social (CIS) em ZEIS ou ZEOT; (v) transformação de áreas bem localizadas com acesso a infraestruturas e serviços urbanos em ZEIS II e imóveis em áreas centrais não utilizados e subutilizados em Imóveis Especiais de Interesse Social (IEIS) para a promoção de HIS; (vi) criação das ZEIS de Amortecimento de Potencial Construtivo (ZEIS APC) para as áreas de entorno imediato das ZEIS I ou II com o propósito de minimizar os impactos negativos da especulação e promoção imobiliária sobre as ZEIS; (vii) garantia de Assistência Técnica Gratuita para as famílias de baixa renda, em todas as ZEIS I.

A ARL propôs também a criação das Zonas Especiais dos territórios tradicionais, para territórios pesqueiros, terreiros, aglomerados de comunidades tradicionais etc. Apontando a adoção dos parâmetros das ZEIS 1 previstos na Lei do PREZEIS, enquanto não fossem definidos por lei específica os parâmetros urbanísticos. A maior parte das propostas da ARL foi ignorada na sistematização realizada pela empresa de consultoria contratada pelo governo municipal para constar no documento de referência que foi discutido na Conferência do Plano Diretor.

As propostas aprovadas na Conferência do Plano Diretor, realizada sem a participação dos integrantes da ARL e sob forte controle político do governo municipal, redundaram no Projeto de Lei Complementar (PLC), que promove a revisão do Plano Diretor do Recife, encaminhado à câmara municipal. Nesse PLC há várias propostas que fazem menção às ZEIS e algumas foram destacadas em função do objetivo da Tese.

No PLC foi proposta a criação apenas de uma nova ZEIS, da comunidade do Pilar e a ampliação dos territórios de 21 ZEIS, com a incorporação de 53 Comunidades de Interesse Social. Foram listadas no PLC apenas 67 ZEIS do tipo 1, não integrando a lista a ZEIS Abençoada por Deus. Para as ZEIS 1 foi proposto o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Máximo igual a 2, previsto no artigo 76, inciso I, alínea a, como demandado pela Redeprocidade. Outro parâmetro a destacar no mesmo artigo, alínea b do inciso II, é a previsão atendimento mínimo de 80% (oitenta por cento) de uso habitacional para HIS faixas 1 e 1,5 do Programa Minha Casa, Minha Vida ou programa futuro equivalente. Ou seja, utilizam um parâmetro relativo a empreendimentos habitacionais como proposto pela Redeprocidade, quando o mais adequado seria considerar a regularização urbanística e fundiária de favelas como referências.

No artigo 79 do PLC, foi colocado que as ZEIS “lindeiras às Zonas Especiais de Centralidades (ZEC) deverão ser consideradas pelos planos específicos elaborados para essas”. O que aponta, aparentemente, para uma perspectiva inclusiva, diferente do que foi proposto no Plano Santo Amaro Norte. No artigo 125 do PLC, referente à Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), foi previsto no parágrafo 6º que “os recursos auferidos por meio da contrapartida financeira deverão ser destinados em, no mínimo, 70% (setenta por cento) para promoção de HIS e regularização fundiária e urbanística para áreas ZEIS. Pelo artigo 139, relativo à Operação Urbana Consorciada (OUC), está previsto no inciso I, a incorporação das ZEIS preexistentes. Será necessário verificar, adiante, se os parâmetros das ZEIS serão respeitados, caso o PLC seja aprovado. No artigo 173, referente à política urbana de Habitação, foram previstos: priorizar a ampliação das redes de infraestrutura urbana nas ZEIS (inciso XX); e fortalecer o sistema de gestão participativa do PREZEIS (inciso XXXIX). Algo que seria diferente do que vem ocorrendo nos últimos 15 anos.

Para as ZEIS, é importante considerar que a regulação urbanística inclusiva teria como função essencial a proteção dos moradores nos assentamentos produzidos por eles frente ao mercado imobiliário voltado para outros segmentos. O interesse social que integra a denominação dessas zonas decorre do reconhecimento de que estes moradores produziram tais assentamentos em decorrência da limitação das ofertas de habitação adequadas pelo às suas condições socioeconômicas mercado ou via políticas públicas. Todos os investimentos públicos realizados nas ZEIS seriam motivados pelo interesse social de oferecer condições adequadas de habitabilidade e segurança aos seus ocupantes em desvantagem social. Há que se evidenciar, ainda, o respeito à tipicidade como princípio previsto na Lei do PREZEIS para o reconhecimento das formas de apropriação espacial dos moradores das ZEIS. Não faz sentido, portanto, qualquer proposta de flexibilização dos parâmetros que torne as ZEIS vulneráveis ao mercado formal, enquanto seus moradores ainda estiverem em situação de vulnerabilidade e precariedade socioeconômica.

Os investimentos públicos realizados pela coletividade em decorrência do interesse social nessas áreas, vale o registro, em situações de flexibilização dos parâmetros mais amplas, possivelmente não seriam aproveitados pelos empreendimentos imobiliários ou comerciais que substituíssem, parcial ou integralmente, o tecido urbano dos assentamentos. Ou seja, a flexibilização ou desregulação nas ZEIS além de se contrapor ao interesse social, acarretaria em desperdícios de recursos públicos realizados por décadas, em parte expressiva das áreas.

4.2.4. Alcances e limites da intervenção urbanística a partir do PREZEIS

Com o objetivo de promover a intervenção urbanística das ZEIS, a partir da segunda metade dos anos 1990 até o início dos anos 2000, houve um esforço para consolidar o Plano Urbanístico Específico, no âmbito do PREZEIS, como instrumento de definição das etapas para a implementação dos processos de regularização urbanística, respeitando a tipicidade das formas de ocupação e práticas socioespaciais construídas em cada ZEIS.

Os Planos deveriam prever intervenções nos seguintes campos: urbanização, com a implantação, recuperação e requalificação de infraestruturas, serviços urbanos, espaços livres públicos etc.; a regularização urbanística, a partir da adoção de normas especiais e específicas, considerando as particularidades de cada assentamento; a regularização jurídico-fundiária da posse; e a regularização das edificações, equipamentos coletivos etc. Entretanto, houve uma concentração na previsão das intervenções físicas, como a abertura de vias e implantação de infraestruturas e de equipamentos e espaços livres públicos, bem como, os reassentamentos.

O processo de concepção de cada plano urbanístico deveria ser amplamente participativo, mas, na maioria dos casos, houve a participação apenas dos representantes populares-comunitários nas COMULs e das assessorias. Os moradores-habitantes foram mais mobilizados já no processo de execução das intervenções. A prevalência na concepção dos planos urbanísticos foi da corporação dos Arquitetos-Urbanistas, de integrantes da Diretoria de Projetos Urbanos da URB ou desses associados a profissionais de empresas contratadas; no entanto, a realização das obras nunca teve o acompanhamento desses profissionais, tornando-se domínio absoluto dos engenheiros civis, o que gerou, por vezes, alterações nos planos, segundo relatos dos próprios técnicos.

Para a urbanização das ZEIS, foram e vêm sendo necessários vários tipos de intervenção a depender da abrangência das ações. Vale ressaltar, considerando que cada ZEIS pode agrupar subáreas, com diferentes tempos de ocupação, condições físico-ambientais e graus de urbanização, o que requer vários tipos de intervenção em uma mesma ZEIS. É importante levar em conta, ainda, que as intervenções nas favelas são muito complexas e específicas, como ressaltava Bitoun (2017, p. 4), em função do traçado irregular, das vias estreitas, dos vários becos, densidade das edificações, da quantidade de domicílios sem acesso direto a vias, da desestruturação da drenagem, tornando “a implantação de redes públicas de infraestruturas um verdadeiro quebra-cabeça” para os engenheiros, formados para atuar na cidade formal.

Os engenheiros da URB que acompanham e fiscalizam obras acumularam experiência na intervenção em favelas, mas há que se considerar alguma renovação do quadro com o tempo e, também, que outros órgãos municipais passaram atuar nas ZEIS. Além disso, os profissionais das empresas executoras das obras podem ter perfis variáveis, alguns com menos experiência nas intervenções em favelas. Além dessas dificuldades, parte dos levantamentos e projetos que servem de base à execução das obras é inconsistente, o que é constatado, às vezes, somente na execução. Em algumas situações, foram necessárias mediações de agentes políticos, dos representantes populares-comunitários do PREZEIS, e de técnicos sociais da DUZ-URB e das assessorias, principalmente quando as intervenções afetavam negativamente moradores dos assentamentos, sem que houvesse discussões prévias, o que gerou, em determinadas situações, conflitos, atrasos e mudanças nas obras. Em muitas intervenções, considerando os projetos e as limitações de recursos para as obras, as redes implantadas desconsideram as dinâmicas de ocupação nas favelas (BITOUN, 2017, p. 5), acarretando em saturação das infraestruturas implantadas em decorrência do aumento da demanda. Outra consequência do adensamento posterior à implantação das infraestruturas, é a realização de ligações clandestinas e sem suporte técnico às redes de saneamento, gerando vazamentos e refluxos.

É importante recuperar, também, que no final dos anos 1980 e nos anos 1990, foram realizadas pelo Município e pelo Estado milhares de ligações de esgotos por meio do padrão de coleta condominial em favelas, entre elas várias ZEIS, que dependiam da participação dos moradores na manutenção e sem nenhuma estrutura pública específica para a operação e manutenção desses sistemas (COSTA e PONTES, 1997). A maioria dos sistemas apresentou problemas em pouco tempo de uso, o que acarretou na substituição de parte desses sistemas no início dos anos 2000, como ocorreu nas ZEIS Mangueira (38) e Mustardinha (40). O emprego de tecnologias alternativas em favelas, requerendo esforços dos moradores para a manutenção, jamais foram cogitadas às áreas ocupadas por segmentos de média e alta renda.

Os Planos Urbanísticos não foram e nem vêm sendo implementados integralmente, ficando os assentamentos com partes urbanizadas e outras não, como intervenções parciais, em função das limitações de recursos do Fundo e por conta de sua pulverização definida no Fórum do PREZEIS. A concentração de recursos do Fundo do PREZEIS para investimentos em poucas áreas visando intervenções integrais só ocorreu para Coronel Fabriciano e João de Barros. As intervenções integrais que ocorreram em ZEIS foram realizadas com recursos de outros programas, como nas ZEIS Campo do Vila (14), Afogados (1) e Ilha de Deus. Mas, mesmo nas intervenções integrais, houve supressão de ações e obras previstas. Além disso, nesses planos deveriam constar os parâmetros urbanísticos para a regulação, o que não vem sendo realizado. Com a insuficiência de parâmetros e com o desinteresse do setor de controle urbano, são ampliadas as possibilidades para que a transformação dos imóveis impacte negativamente nos espaços e nas infraestruturas urbanas.

Todo o esforço para o planejamento e intervenção urbanística dos assentamentos foi realizado, na melhor das hipóteses, em uma perspectiva reformista-inclusiva, por vezes, com padrões construtivos inferiores aos previstos para as partes mais valorizadas da cidade, ocupadas por segmentos de média e alta renda. Outra questão não trabalhada nesses planos é a tendência de adensamento dos assentamentos no futuro. A maioria dos planos previu, ainda, intervenções restritas aos assentamentos, com acessos ao entorno imediato e sem a previsão de intervenções mais amplas para a integração aos bairros e à cidade. Recentemente, foram elaborados estudos de concepção promovidos pela SANEAR que propuseram intervenções para articulação desses assentamentos com os entornos mais amplos, servindo como referências a novos planos ou à atualização dos elaborados. É importante evidenciar que a maior parte das obras em ZEIS não foi referenciada por planos; foram intervenções pontuais ou em setores nas favelas, a depender das demandas dos moradores em decorrência dos problemas enfrentados, das características físico-ambientais, da disponibilidade de recursos e da intermediação de agentes políticos.

No que se refere às condições físico-ambientais, um ponto de partida fundamental a ser considerado são as Unidades de Paisagem, caracterizadas com base na compartimentação geomorfológica do município. Estas unidades foram demarcadas no Plano Diretor de 1991 (Lei 15.547/1991), no Atlas Ambiental da Cidade do Recife (Recife, 2000) e são apresentadas como uma das três dimensões-chave no Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016). No Atlas das CIS (RECIFE, 2016) foram relacionadas as Unidades da Paisagem do Recife, com algumas características de uso do solo e dos riscos ambientais (Quadro 3). Para situar as ZEIS com COMUL em relação às Unidades de Paisagem, foram elaborados os Quadro 4 e o Cartograma 3.

Quadro 3 - Unidades de Paisagem do Recife

Unidade de Paisagem	Uso do Solo	Riscos Ambientais
Tabuleiros	Zona semirrural (chácaras) e expansão urbana (bairros populares).	Voçorocas evoluindo para desabamentos. Contaminação de aquíferos e nascentes.
Colinas	Zona urbana com bairros populares não planejados.	Deslizamentos sob forte precipitação. Mineração ilegal de areia.
Planície	Zona urbana predominantemente residencial (classe média), impermeabilizada.	Inundação periódica, poluição por esgoto. Contaminação e uso inadequado de aquíferos.
Estuarina	Zona urbana comercial e residencial. Impermeabilização total do terreno.	Inundação periódica, poluição por esgoto. Destruição de restos de manguezais.
Litorânea	Área residencial e comercial de alto valor especulativo. Forte impermeabilização.	Inundação periódica, poluição por esgoto, emissão de eflúvios sem tratamento no mar.
Corpos d'Água	Áreas de preservação, mas com alguma ocupação por palafitas.	Poluição por esgoto e outros eflúvios tóxicos. Especulação imobiliária e aterros.

Fonte: Recife (2016)

Quadro 4 - ZEIS e Unidades de Paisagem do Recife

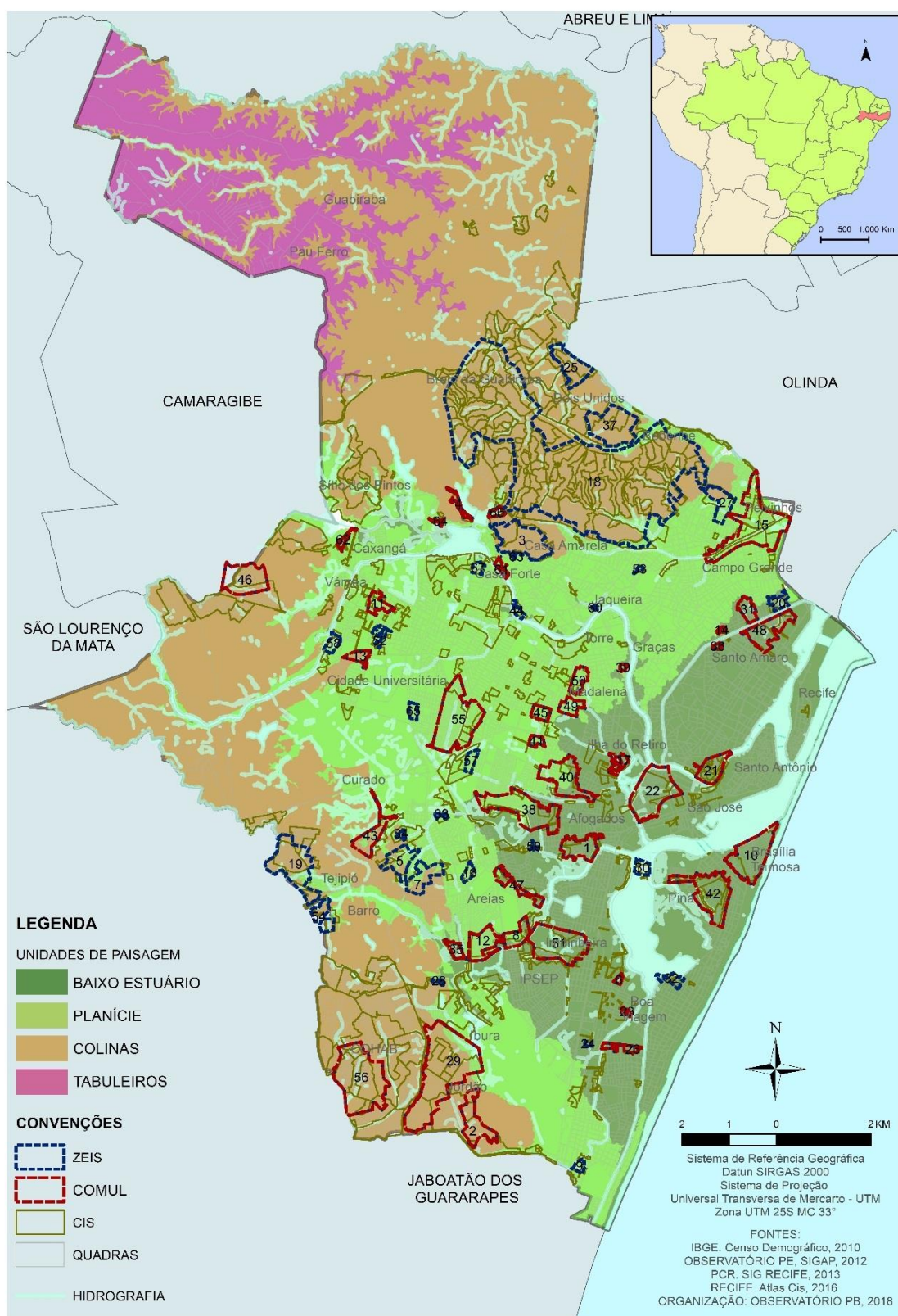
ZEIS COM COMUL		UNIDADES DA PAISAGEM	ÁREA (ha)
RPA 1			
21	COELHOS	BAIXO ESTUÁRIO	25,64
22	COQUE	BAIXO ESTUÁRIO	73,05
36	JOÃO DE BARROS	BAIXO ESTUÁRIO	1,90
48	SANTO AMARO	BAIXO ESTUÁRIO	37,77
RPA 2			
15	CAMPO GRANDE	PLANÍCIE	105,04
31	ILHA DO JOANEIRO	BAIXO ESTUÁRIO	13,48
RPA 3			
4	APIUCOS	PLANÍCIE	5,77
14	CAMPO DO VILA	BAIXO ESTUÁRIO	1,55
61	VILA ESPERANÇA-CABOCÓ	PLANÍCIE	4,42
64	VILA MACIONILA MUSSUM	PLANÍCIE	1,20
66	VILA SÃO JOÃO	COLINAS	4,73
RPA 4			

ZEIS COM COMUL		UNIDADES DA PAISAGEM	ÁREA (ha)
11	BRASILIT	PLANÍCIE	13,42
13	CAMPO DO BANCO	PLANÍCIE	9,48
17	CARANGUEJO-TABAIARES	BAIXO ESTUÁRIO	7,44
39	MANGUEIRA DA TORRE	PLANÍCIE	1,75
45	PRADO [BONGI]	PLANÍCIE	10,18
46	ROSA SELVAGEM	COLINAS	50,78
49	SÍTIO DO BERARDO	PLANÍCIE	13,14
50	SÍTIO DO CARDOSO	PLANÍCIE	14,19
55	TORRÕES	PLANÍCIE	96,91
62	VILA FELICIDADE	PLANÍCIE	4,18
RPA 5			
1	AFOGADOS	BAIXO ESTUÁRIO	30,30
8	BEIRINHA	BAIXO ESTUÁRIO	18,28
12	CAÇOTE	PLANÍCIE	30,64
35	JARDIM UCHOA	PLANÍCIE	8,24
38	MANGUEIRA	PLANÍCIE/BAIXO ESTUÁRIO	76,32
40	MUSTARDINHA	PLANÍCIE/BAIXO ESTUÁRIO	50,21
41	NOVO PRADO	PLANÍCIE	5,87
43	PLANETA DOS MACACOS	COLINAS/PLANÍCIE	25,72
47	RUA DO RIO IRAQUE	BAIXO ESTUÁRIO	16,15
RPA 6			
2	ALTO DA JAQUEIRA	COLINAS	37,98
6	ARITANA	BAIXO ESTUÁRIO	2,26
10	BRASÍLIA TEIMOSA	BAIXO ESTUÁRIO/LITORÂNEA	62,08
23	COQUEIRAL	BAIXO ESTUÁRIO	1,68
42	PINA/ENCANTA MOÇA	BAIXO ESTUÁRIO	64,66
26	ENTRA APULSO	BAIXO ESTUÁRIO	8,08
29	IBURA JORDÃO	COLINAS	168,74
51	SÍTIO GRANDE-DANCING DAYS	BAIXO ESTUÁRIO	72,86
56	UR-5 / TRÊS CARNEIROS	COLINAS	116,29

Fonte: Recife (2016)

Em função das condições físico-ambientais, com a predominância das ZEIS com COMUL em Unidades de Paisagem do Baixo Estuário e Planície, a maior parte das obras de infraestrutura realizada foi referente à pavimentação e drenagem, mas a partir de obras pontuais ou para estruturação de setores nas favelas e sem tratar do esgotamento sanitário. Nas áreas de Colinas, a maior demanda foi por contenção de encostas, escadarias e pavimentação e drenagem, levando em conta os deslizamentos e as dificuldades de acesso e mobilidade. A insuficiência de intervenções para urbanização e regularização acarretam nas inseguranças físico-ambientais e à permanência dos habitantes das ZEIS.

Cartograma 3 - ZEIS I e as Unidades de Paisagem



Elaborado pelo Autor, 2019

Os resultados do PREZEIS no campo da intervenção e regularização urbanística foram pouco expressivos em função: (i) da execução incompleta ou desconsideração parcial dos planos urbanísticos; (ii) da falta de ações coordenadas entre o processo de implantação de infraestruturas, disponibilização de terrenos e o reassentamento de famílias; (iii) da implementação de obras pontuais de drenagem e pavimentação antes das intervenções em esgotamento sanitário; e (iv) da precariedade no acompanhamento técnico das obras (MIRANDA; MORAES, 2007).

Houve tentativas de alguns governos para a captação de recursos que permitissem intervenções mais abrangentes nas ZEIS. Uma das primeiras iniciativas, em 1993, foi referente ao Programa Federal Habitar Brasil, já mencionada anteriormente. Em 2001, houve a tentativa de mobilização de recursos por meio do Programa HBB para financiar intervenções nas ZEIS Coque (subárea Espólio Estevinho), Coelho, Campo do Vila e Afogados (subárea Padre Miguel). Em função de problemas relativos a projetos e à questão fundiária, somente os projetos de Campo do Vila (14) e Padre Miguel, subárea da ZEIS Afogados (1), foram aprovados e as obras foram realizadas, posteriormente, com recursos do PAC. No contexto mais recente de retomada das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional a partir de 2003 e da criação do PAC, com a modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), o sistema do PREZEIS não foi priorizado pelos governos municipais, mas algumas ZEIS foram contempladas com intervenções.

Poucas ZEIS foram urbanizadas integralmente, como João de Barros e Campo do Vila. Coronel Fabriciano foi a primeira a ter uma intervenção integral, mas se tratou de um remanejamento, se constituindo na única ZEIS com uma operação completa, incluindo a regularização fundiária. A ZEIS Ilha de Deus foi urbanizada pelo Governo do Estado, sem estabelecer relação com o PREZEIS. Algumas ZEIS, como Greve Geral e Tamarineira, são consideradas como áreas com alto grau de urbanização em decorrência do acúmulo de intervenções, a partir de vários programas incluindo o PREZEIS, bem como dos investimentos de seus moradores. Além das limitações das intervenções a partir do PREZEIS, foram realizadas, em paralelo, obras pontuais decorrentes de ações específicas de outros programas ou de demandas de agentes políticos, sem expressar uma visão abrangente do assentamento, desarticuladas dos planos urbanísticos e de outras obras.

As pesquisas socioeconômicas, levantamentos e estudos, os planos urbanísticos e projetos executivos elaborados para cerca de 20 ZEIS estão desatualizados. Os estudos de concepção realizados pela SANEAR que poderiam servir como referências aos planos urbanísticos, abrangendo as ZEIS e seus entornos, estão sendo aproveitados apenas na intervenção do PAC nas ZEIS e CIS que integram as UEs 41, 42 e 43 no Bairro do Cordeiro, mas sem conexões com o PREZEIS.

A maioria das ZEIS foi, então, objeto de intervenções parciais ou pontuais, mediadas por agentes políticos, e ainda apresenta inadequação de parte dos serviços públicos, com algumas,

apresentando graves problemas de saneamento e de risco socioambiental. A questão é que o PREZEIS não conseguiu fazer com que as intervenções desenvolvidas por outros programas ou decorrentes de demandas diversas observassem as diretrizes apontadas pelos planos urbanísticos e pela Lei do PREZEIS, de modo a fazer parte de um conjunto articulado de ações, diminuindo a possibilidade de realização de intervenções inefetivas e de desperdício de recursos públicos.

Em uma tentativa de classificar as ZEIS em função da condição de urbanização, foi considerada a proposta de Denaldi (2013) que prevê cinco condições para os assentamentos: urbanizados, urbanizados parcialmente, em processo de urbanização, em processo de reassentamento, com intervenções pontuais e sem intervenção. Não serão utilizadas à classificação das ZEIS com COMUL as categorias “em processo de urbanização”, “em processo de reassentamento” e “sem intervenção”. A categoria “em processo de urbanização” refere-se a um momento do que adiante poderá redundar em uma urbanização integral ou parcial. Assim, apenas a situação atual foi considerada e, desse modo, será utilizada a denominação “urbanizado parcialmente”, estando ou não com obras. A categoria “em processo de reassentamento” só pode se referir, considerando os parâmetros da Lei do PREZEIS, a parcelas das ZEIS em subáreas não consolidáveis por conta de risco ou em função da implantação de infraestruturas. Quanto à categoria “sem intervenção”, não há ZEIS com COMUL que não tenha recebido algum tipo de intervenção.

Foram, assim, consideradas as demais categorias propostas por Denaldi (2013), sendo que para a primeira categoria “urbanizados” houve o acréscimo do termo “integralmente”, para dar ênfase à diferença em relação à segunda categoria, “urbanizados parcialmente”: (i) Urbanizados integralmente: assentamentos onde já foram totalmente concluídos os serviços de urbanização elencados a seguir: reparcelamento do solo (divisão em lotes, definição do sistema viário e de áreas livres e institucionais), infraestrutura básica (rede oficial de coleta de esgotos; rede de abastecimento de água com ligações domiciliares; sistema de drenagem das águas pluviais; abertura, consolidação e pavimentação do sistema viário; rede de energia elétrica com ligações domiciliares); obras necessárias para a consolidação geotécnica e eliminação de eventuais situações de risco; (ii) Urbanizados parcialmente: assentamentos onde tenham sido executados serviços como redes de água e esgoto; que apresentem setor urbanizado definido ou que já tenha concluído serviços de urbanização e, no restante do assentamento, podem estar ou não sendo realizadas obras; (iii) Com intervenções pontuais: assentamentos, consolidáveis ou não, onde tenham sido realizadas uma ou mais das seguintes obras: redes de água, esgotos, obras de drenagem, de contenção ou intervenções no sistema viário (escadarias, vielas).

As condições de infraestrutura pública em favelas no Recife são, no mínimo, insuficientes (RECIFE, 2016), todavia é possível constatar que as condições das ZEIS com relação às CIS que estão

contiguas ou fora desse perímetro são diferentes. No caso das áreas que instalaram as COMULs, pode-se observar que essas condições variam em função do tempo de existência da comunidade e pela sobreposição de camadas de urbanização. Para diferenciar as condições de urbanização nas ZEIS com COMUL utilizou-se a álgebra de mapas para associar informações sobre obras de urbanização, obtidas em pesquisas nos órgãos Públicos, e as condições de precariedade na infraestrutura contida no Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016), considerando: o esgotamento sanitário (presença de rede e ocorrência de esgoto a céu aberto); a drenagem estruturada e ocorrência de alagamentos; a ocorrência de risco de deslizamento (encostas) e de pavimentação, medidas pelas condições de precariedade.

As áreas que apresentaram precariedade nas três condições e não tiveram intervenções públicas significativas foram caracterizadas como as que tiveram “intervenções pontuais”. São elas, Rosa Selvagem (46), Rua do Rio/Iraque (47), Caçote (12), Vila Macionila/Mussum (64), Caranguejo/Tabaiaras (17), Prado (45), Sítio do Cardoso (50), Mangueira da Torre (39), Brasilit (11), Campo do Banco (13), Vila Felicidade (62), Planeta dos Macacos (43), Entra Apulso (26), Coqueiral (23), Ibura/Jordão (29), conforme mostram o Quadro 5 e o Cartograma 4. Vale ressaltar os casos do Coque (22) e UR5/Três Carneiros (56) que, embora tenham apresentado situação de esgotamento sanitário precária na maior parte das ZEIS já receberam obras significativas, sendo consideradas com urbanização parcial. Destaca-se ainda os casos das ZEIS Vila Macionila/Mussum, Prado, Sítio do Cardoso, Mangueira da Torre, Entra Apulso, Coqueiral, que receberam pavimentação sem que o esgotamento sanitário e a drenagem estivessem estruturadas. As demais áreas foram classificadas como “parcialmente urbanizadas” em função de terem recebido obras e de terem significativa proporção da área com esgotamento sanitário estruturado, mesmo que, em alguns casos, com os domicílios ligados a rede de drenagem. Os sobre as condições de saneamento foram coletadas do Atlas das Infraestruturas Públicas em CIS (RECIFE, 2016).

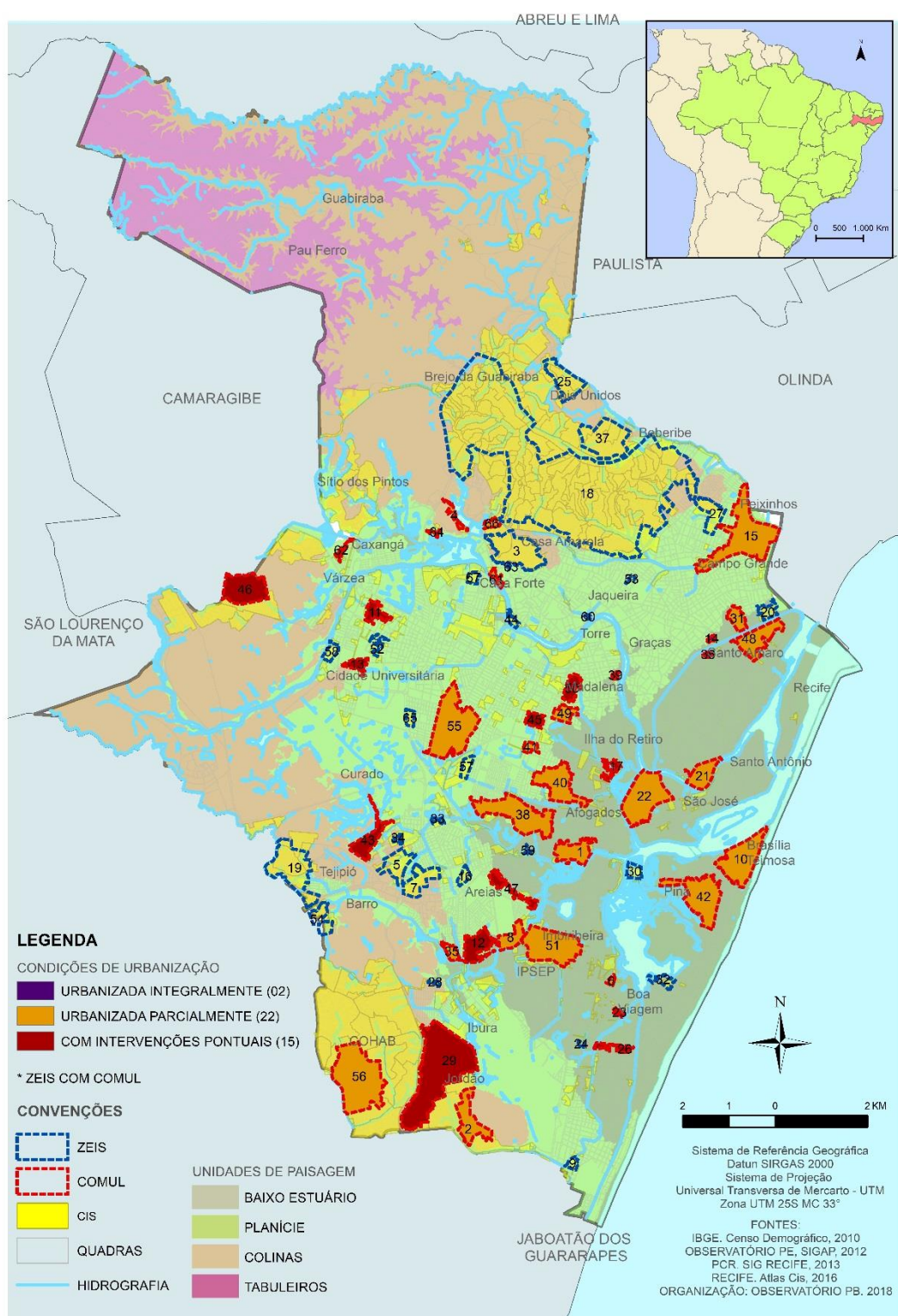
Quadro 5 – Condições de urbanização das ZEIS com COMUL

ZEIS		ANO ZEIS/ANO COMUL	CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO
RPA 1			
21	COELHOS	1983/1987	Urbanizada Parcialmente [PROMORAR, PREZEIS]
22	COQUE	1983/1987	Urbanizada Parcialmente [PROMORAR, PREZEIS]
36	JOÃO DE BARROS	1988/1988	Urbanizada Integralmente [PREZEIS]
48	SANTO AMARO	1983/2078	Urbanizada Parcialmente
RPA 2			
15	CAMPO GRANDE	1994/1995	Urbanizada Parcialmente [PROMETRÓPOLE e PAC]
31	ILHA DO JOANEIRO	1995/2018	Urbanizada Parcialmente [COHAB]

ZEIS		ANO ZEIS/ANO COMUL	CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO
RPA 3			
4	APIPUCOS	1996/2001	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS e Município]
14	CAMPO DO VILA	1996/1997	Urbanizada Integralmente (HBB-PAC)
61	VILA ESPERANÇA-CABOCÓ	1994/1995	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS]
64	VILA MACIONILA MUSSUM	1996/2015	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
66	VILA SÃO JOÃO	1995/1995	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS e Município]
RPA 4			
11	BRASILIT	1996/2001	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
13	CAMPO DO BANCO	1994/1995	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
17	CARANGUEJO-TABAIARES	1996/1997	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
39	MANGUEIRA DA TORRE	1993/2005	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
45	PRADO [BONGI]	1983/1994	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
46	ROSA SELVAGEM	1995/1998	Com Intervenções pontuais [PREZEIS e Município]
49	SÍTIO DO BERARDO	1983/1988	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS e Município]
50	SÍTIO DO CARDOSO	1988/1995	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
55	TORRÕES	1983/1987	Urbanizada Parcialmente [COHAB e PREZEIS]
62	VILA FELICIDADE	1994/1995	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
RPA 5			
1	AFOGADOS	1983/1989	Urbanizada Parcialmente [Pe. Miguel – Integral – PAC]
8	BEIRINHA	1988/1989	Urbanizada Parcialmente [Habitar Brasil, PREZEIS e Município]
12	CAÇOTE	1983/1997	Com Intervenções Pontuais
35	JARDIM UCHOA	1991/1992	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS e Município]
38	MANGUEIRA	1983/1989	Urbanizada Parcialmente [Convênio Município-Estado]
40	MUSTARDINHA	1983/1991	Urbanizada Parcialmente [Convênio Município-Estado]
41	NOVO PRADO	1983/1997	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS]
43	PLANETA DOS MACACOS	1994/1995	Com Intervenções Pontuais [Município]
47	RUA DO RIO IRAQUE	1988/1989	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
RPA 6			
2	ALTO DA JAQUEIRA	1996/1999	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS e Município]
6	ARITANA	1994/1995	Urbanizada Parcialmente [PREZEIS]
10	BRASÍLIA TEIMOSA	1983/1987	Urbanizada Parcialmente [PROMORAR, COHAB, PREZEIS]
23	COQUEIRAL	1998/1999	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
42	PINA/ENCANTA MOÇA	1983/1988	Urbanizada Parcialmente [COHAB, PREZEIS]
26	ENTRA APULSO	1988/1988	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
29	IBURA JORDÃO	1988/1989	Com Intervenções Pontuais [PREZEIS e Município]
51	SÍTIO GRANDE-DANCING DAYS	1993/1995	Urbanizada Parcialmente [PROEST, HBB e PAC]
56	UR-5 / TRÊS CARNEIROS	1996/1997	Urbanizada Parcialmente [COHAB, PREZEIS e Município]

Fonte: Elaboração do Autor, 2019.

Cartograma 4 - As condições de urbanização das ZEIS



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019

A intenção, no âmbito dessa Tese, não foi realizar um diagnóstico preciso, nem apresentar um quadro comparativo, mas oferecer um panorama das condições de urbanização das ZEIS com COMUL, tomando em conta que as zonas são muito diferentes entre si, em função dos locais onde estão inseridas e dos processos de ocupação. É importante destacar, ainda, que há ZEIS que é integrada por uma única comunidade, com área não tão extensa, e outras compostas por várias comunidades, com processos de ocupação e condições de urbanização diferentes. Portanto, não seria adequado realizar comparações, como é possível exemplificar, nos casos de Campo do Vila (14), composta por uma comunidade em área de cerca de 1,6 há, e de Torrões (55), integrada por várias comunidades (subáreas), com algumas urbanizadas integralmente e outras ainda não. Dessa forma, mesmo considerando as diferenças entre as ZEIS, a impressão é de uma urbanização inacabada, em decorrência da combinação de omissões, com intervenções pontuais ou parciais, parte de má qualidade, com as transformações promovidas pelos próprios moradores.

São vários os condicionantes para as condições de urbanização. Além das condições físico-ambientais e espaciais, das áreas (tamanhos), do tempo e dos processos de ocupação, da complexidade e densidade das formas de ocupação e dos conflitos fundiários de cada comunidade nas ZEIS; haveria que se considerar as questões institucionais, históricas e políticas, como os tempos de instituição da ZEIS e de instalação da COMUL, o nível de participação nas instâncias do PREZEIS, a quantidade de subáreas que integram as ZEIS, com processos de ocupação distintos e, obviamente, as capacidades de líderes comunitários e dos moradores de cada ZEIS ou de cada comunidade em demandar, pressionar e negociar a realização de ações nas comunidades, tomando em conta o capital social (práticas sociais, normas e relações de confiança etc.).

Não pode ser ignorada, ainda, as capacidades dos líderes na articulação de agentes políticos por meio de práticas particularistas (troca de favores, busca de privilégios etc.) que, mesmo sendo um caminho de baixa institucionalidade, tem grande expressão nas formas como são demandadas e atendidas as necessidades nas ZEIS. Relacionar todas essas questões seria importante, mas requereria investigações intensivas no aprofundamento das questões políticas e extensas em várias frentes, para as abordagens necessárias às diversas questões e, mesmo assim, possivelmente, não daria conta de explicar determinadas decisões que implicaram em intervenções nas ZEIS.

O desafio da urbanização integral de favelas requer, como apontado no Capítulo 3, estudos e intervenções integrados e gestão de proximidade para além dos governos de ocasião. Mas, se o Recife tem o privilégio de ter uma lei avançada como o PREZEIS que apontava para a construção de uma política estatal nesse campo, por outro lado, as ações nas favelas foram sempre marcadas pelo protagonismo dos governos, influenciados por coalizões de poder e agentes que comandam a produção do espaço, a despeito da institucionalidade das leis e das instâncias de gestão

democrática. Tal concentração de poder combinada à baixa institucionalidade se refletiu nas relações particularistas entre agentes políticos oficiais e populares e em padrões mais baixos das infraestruturas e serviços nessas áreas como expressão de uma subcidadania persistente.

4.2.5. Dos conflitos fundiários à regularização jurídico-fundiária a partir do PREZEIS

A regularização fundiária refere-se ao conjunto de ações e medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com os objetivos de regularizar assentamentos precários considerando a adequação à legislação urbana, ambiental e edilícia e a segurança jurídica da ocupação e posse da terra. Segundo Fernandes (2007 p. 22), os programas de regularização fundiária devem pretender, além do reconhecimento da segurança da posse, a integração socioespacial dos assentamentos informais.

Para Alfonsin (2007, p. 74) a regularização fundiária é uma intervenção que deve abarcar os âmbitos jurídico, urbanístico, físico e social de forma conjunta e integrada, envolvendo, então: (i) a regularização jurídica dos lotes (titulação e registro); (ii) a urbanização/reurbanização do assentamento; (iii) a adequação da legislação urbanística; (iv) o apoio aos moradores para a auto-organização em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Se a origem do PREZEIS guarda uma forte relação com as experiências de implantação do PROMORAR no Recife em uma perspectiva de urbanização das favelas, é importante ressaltar que a principal reivindicação de líderes comunitários e dos moradores desses assentamentos era a regularização jurídica. A preocupação com a segurança fundiária foi uma das principais motivadoras à criação do PREZEIS e a CJP, protagonista na formulação da proposta de Lei do PREZEIS, se constituía em uma entidade que vinha atuando nos conflitos fundiários que se intensificaram nos anos 1970 e 1980 da RMR, contribuindo com negociações para a garantia do direito à moradia dos ocupantes de terras em diversas favelas.

Pela Lei do PREZEIS em vigor, nº 16.113/1995, segundo o artigo 25, está previsto que para a regularização fundiária, o beneficiário não poderá possuir ou ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Ou seja, há uma prioridade ao direito à moradia, considerando uma das necessidades habitacionais fundamentais que é a segurança jurídica da posse. No artigo 20 da Lei

do PREZEIS, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)⁵⁰ está prevista como prioritária para a regularização de ocupações em áreas públicas e a vedação a utilização do instituto jurídico da doação como forma de transferência de bens públicos municipais situados nas ZEIS (parágrafo primeiro).

Parte das ações de regularização fundiária que foram realizadas em áreas de conflito, incluindo em parcelas das ZEIS pioneiras, como Brasília Teimosa, Coelhos e Coque, foram antecedidas por cessões de domínio da União para o Estado de Pernambuco por meio da COHAB-PE ou por desapropriações. A COHAB-PE, como agente financeiro do SFH tinha a prerrogativa de exercer a função cartorial de emitir escritura particular com força de instrumento público (SOUZA, 2005 p. 10-11), utilizou largamente o instrumento da doação para as famílias situadas nas áreas desapropriadas. A CDRU só foi utilizada pela COHAB-PE para as “Terras de Marinha”, bem como para terras públicas cedidas.

As diferenças de abordagem da URB e PREZEIS em comparação a da COHAB-PE resultaram em conflitos entre líderes populares-comunitários e agentes governamentais responsáveis pelas ações de regularização jurídico-fundiária, com a maior parte dos líderes se posicionando a favor da doação. Entre as justificativas destes havia a crítica ao instrumento da CDRU que poderia ser revogado pelo poder público, gerando insegurança à posse. Contudo, pelo artigo 26, inciso II, da Lei do PREZEIS a revogação do pleno direito à CDRU só pode ocorrer em três situações: quando o concessionário der ao imóvel destinação diversa da estabelecida no instrumento contratual específico, der em locação, total ou parcial, o imóvel objeto daquela contratação e transferir a terceiros, a qualquer título, o imóvel que lhe foi concedido, sem prévia e expressa autorização do Município concedente. Outro argumento utilizado por alguns líderes, principalmente aqueles que não participam do sistema de gestão do PREZEIS, para refutar a CDRU é que se estaria promovendo uma titulação da posse de “segunda categoria”, tratando os moradores como subcidadãos. Para além dos argumentos, é preciso considerar, ainda, os interesses econômicos e políticos de alguns líderes no mercado imobiliário informal.

⁵⁰ A CDRU está prevista no artigo 1.225, XII do Código Civil e foi criada e disciplinada pelo Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, podendo ser aplicada em terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, e tem como fins específicos a regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. De modo geral, a CDRU visa garantir a segurança jurídica da posse dos ocupantes, gravando o terreno como um bem público inalienável e dessa forma evitar que o mercado imobiliário possa se apropriar das áreas e, por consequência, promova o deslocamento dos posseiros mediante alienação dos terrenos.

As CDRUs, pela Lei do PREZEIS, 16.113/1995, artigo 21, têm natureza gratuita, devendo ser firmadas mediante contrato ou termo administrativo, pelo prazo de 50 anos, renováveis por igual período, havendo acordo de vontade das partes, para áreas nunca superior a 150m², conforme conteúdo do parágrafo primeiro. Em situação em que a ocupação constituída se dê em área superior ao limite estabelecido no parágrafo anterior, poderá o ocupante legalizar toda área, até o máximo de 250m² por meio de contrato de CDRU natureza onerosa, sendo o valor do mesmo calculado proporcionalmente à área excedente. A outra opção seria a reintegração desta área excedente ao Município, como consta no parágrafo segundo do artigo 21, incisos I e II. O contrato de CDRU de natureza onerosa nunca foi utilizado, por falta de regulamentação de como seria calculado e cobrado o valor referente à área excedente, bem como em decorrência da potencial rejeição de líderes comunitários e moradores das ZEIS (SILVA, 2009, p. 97-98). Para utilização da CDRU na forma coletiva, não é necessário o parcelamento da gleba em lotes individuais, utilizando-se uma fração ideal da gleba para cada concessionário (SILVA, 2009, p. 99). Para a regularização das posses em terrenos privados, por meio de ações de usucapião plúrimas, coletivas ou individuais, foi previsto na Lei do PREZEIS, pelo artigo 20, parágrafo segundo, que o Município prestará assessoria técnico-jurídica.

Outra questão fundamental para a regularização fundiária em assentamentos precários é tratada no artigo 23 da Lei do PREZEIS, que trata da autorização ao Chefe do Executivo Municipal a efetuar a desafetação das áreas públicas nas ZEIS, através de Decreto, desde que tal área seja destinada a projetos de urbanização ou de legalização fundiária da respectiva ZEIS. Parte expressiva da ocupação ocorre em bens de uso comum do povo, como ruas previstas em parcelamentos, e com a desafetação estes se tornam bens dominicais, tornando possível a regularização da posse.

Com relação aos órgãos responsáveis pela regularização fundiária, de 1995 até 2013, sempre houve um setor estruturado e em funcionamento na URB ou na Prefeitura do Recife, desenvolvendo ações, diretas às áreas públicas, e, por meio de cooperação com ONGs, em terrenos privados. Até 2006, existia o Departamento de Regularização Fundiária (DRF) no âmbito DIUR/URB. Em parte do período de atuação do DRF, foram realizados convênios entre o PREZEIS e o CENDHEC para ações de regularização fundiária em áreas privadas. O que ampliava a abrangência da regularização

fundiária nas ZEIS. O CENDHEC⁵¹ e o SJP⁵², ONGs oriundas da CJP, independente de convênios, já atuavam com a legalização da posse em ZEIS, principalmente, em terrenos privados.

A partir das reformas da Prefeitura em 2005 e da URB em 2006, o DRF foi extinto e foi criada a Gerência de Regularização Fundiária (GRF) na Diretoria de Urbanismo (DIRURB) da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPODUA). A GRF tinha as mesmas atribuições da DRF e teve atuação até 2012, mas com a pretensão de não ficar restrita às demandas do PREZEIS, atendendo também os pleitos oriundos do OP. Porém, a maioria das ações ainda continuaria concentrada sobre as ZEIS, em decorrência das ações herdadas do DRF e do PREZEIS ser o maior demandante de ações de regularização. Em 2013, a GRF foi extinta e no âmbito da Secretaria de Habitação, foram criadas a Secretaria Executiva de Regularização Fundiária e a Gerência Geral de Planejamento Habitacional e Regularização Fundiária, que concentravam ações para a regularização de conjuntos habitacionais empreendidos pelo governo municipal. Adiante, foi criada uma comissão para acompanhamento dos processos de regularização no âmbito da URB.

Com a reforma administrativa da Prefeitura em 2016, foi criada a Gerência Geral de Regularização Fundiária no âmbito da Diretoria de Habitação na URB em 2018. Mudanças e instabilidade institucional resultaram no desmonte da estrutura de atuação em regularização fundiária em assentamentos precários e ZEIS, na inefetividade das ações e na dispersão do corpo técnico já especializado nesse campo temático. Em 2018, foi formado um grupo de trabalho vinculado à Secretaria de Mobilidade e controle Urbano (SEMOC) para a realização de ações de regularização, mas sem uma articulação mais ampla e institucional com o PREZEIS.

Apesar de todo aparato legal do PREZEIS e dos esforços das assessorias, e, em alguns momentos, dos governos, os resultados no campo da regularização fundiária desse sistema-programa foram inexpressivos, com um baixo número de titulações efetuadas e sem ter logrado regularizar nem as primeiras ZEIS instituídas, nem tampouco algumas que foram urbanizadas integralmente, como João de Barros e Campo do Vila. A única ZEIS integralmente regularizada foi Coronel Fabriciano, a partir de CDRU, depois que uma área privada foi desapropriada. Os resultados referentes à regularização fundiária no âmbito do PREZEIS, por um lado, refletem problemas comuns a

⁵¹ O CENDHEC, além de ter participado da Câmara de legalização, ajuizou várias ações de usucapião em ZEIS, como Afogados, Novo Prado, Entra Apulso, Jardim Uchôa e Três Carneiros, a partir de convênios com o PREZEIS ou projetos apoiados por organizações internacionais e nacionais, e ainda acompanha algumas dessas ações nas ZEIS Mustardinha, Mangueira e Torrões.

⁵² O SCJP atuou em várias ZEIS como Rosa Selvagem, Ibura/Jordão, Vila Felicidade e Caçote.

iniciativas similares no Brasil como a rigidez da legislação dos registros de imóveis e a cultura conservadora do poder judiciário, por outro, expressam as prioridades e a descontinuidade das ações públicas no Recife, com a insuficiência de recursos para a estrutura e ações, a descoordenação entre setores da URB e prefeitura, a desarticulação com os processos de intervenção e regularização urbanística entre outros.

Algumas ações ajuizadas pelo CENDHEC foram repassadas, recentemente, para o acompanhamento da Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, significando um avanço institucional para a regularização fundiária, já que este órgão não tinha, ainda, atuação nesse campo, logrando 121 sentenças favoráveis às ações de usucapião até esse momento.

Com a instabilidade institucional dos setores responsáveis e nas ações de regularização fundiária, não foi possível informações e dados mais precisos na pesquisa para essa Tese. De todo modo é apresentado um quadro geral da situação da regularização fundiária nas ZEIS com o intuito de fornecer um panorama.

Quadro 6 – Situação da regularização fundiária nas ZEIS

ZEIS	ANO ZEIS/ANO COMUL	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
RPA 1		
COELHOS	1983/1987	Terrenos Públicos de Marinha. Houve cessão de aforamento ao Município. Regularização Parcial e paralisada por meio de CDRU. Contratos de CDRU: 822.
COQUE	1983/1987	Terrenos Públicos de Marinha e Área Pública Municipal. Regularização não Iniciada.
JOÃO DE BARROS	1988/1988	Terrenos Públicos de Marinha, cedidos à UPE e posteriormente ao Município. Terrenos que estavam sob domínio de particulares foram desapropriados. Regularização não Iniciada.
SANTO AMARO	1983/2018	Terrenos Públicos de Marinha. Agente: CEHAB. Regularização Parcial.
RPA 2		
CAMPO GRANDE	1994/1995	Terrenos Públicos de Marinha e Privados. Área sob intervenção do PAC.
ILHA DO JOANEIRO	1995/2018	Terrenos Públicos de Marinha. Regularização parcial por meio de CUEM em processo pela CEHAB.
RPA 3		
APIUCOS	1996/2001	Terrenos Públicos de domínio municipal; e Privados, do Irmãos Maristas. Regularização não iniciada.
CAMPO DO VILA	1996/1997	Terrenos Públicos e Privados. Regularização não iniciada.
VILA ESPERANÇA-CABOCÓ	1994/1995	Terrenos Públicos. Regularização não iniciada.
VILA MACIONILA MUSSUM	1996/2015	Terrenos Públicos e Privados. Regularização não iniciada.
VILA SÃO JOÃO	1995/1995	Terrenos Públicos e Privados. Regularização não iniciada.
RPA 4		
BRASILIT	1996/2001	Terrenos Privados. Regularização não iniciada.
CAMPO DO BANCO	1994/1995	Terrenos Públicos e Privados. Regularização não iniciada.

ZEIS	ANO ZEIS/ANO COMUL	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
CARANGUEJO-TABAIARES	1996/1997	Terrenos Públicos de Marinha, com cessão de Aforamento ao Estado. A União teria iniciado a execução de ações.
MANGUEIRA DA TORRE	1993/2005	Terrenos privados. Alguns imóveis em processo de legalização e uma ação de desapropriação indireta.
PRADO [BONGI]	1983/1994	Terrenos Públicos. Área sob domínio do Governo do Estado.
ROSA SELVAGEM	1995/1998	Terrenos Públicos e Privados. Regularização Parcial em área pública a partir de CUEM, PREZEIS e SJP. Imóveis cadastrados: 1518; Títulos emitidos: 61; Títulos em tramitação: 44; Títulos com pendência: 17; Registro do Decreto de Desafetação em tramitação.
SÍTIO DO BERARDO	1983/1988	Terrenos Privados. Regularização não iniciada.
SÍTIO DO CARDOSO	1988/1995	Terrenos Públicos. Área de domínio municipal. Regularização Parcial e em processo – REURB - S, 112 títulos.
TORRÕES	1983/1987	Terrenos Públicos e Privados. Área de domínio municipal, estadual e particular. Regularização Parcial e em processo com 116 contratos de CDRU e ações de Usucapião acompanhadas pelo CENDHEC (Asa Branca e Vila da Paz).
VILA FELICIDADE	1994/1995	Terrenos Públicos e Privados – solicitada CUEM por moradores; Imóveis cadastrados: 518; Título emitidos: 165; Títulos em processo de coleta de assinaturas do Município: 126; Títulos pendentes: 39; Registro do Decreto de desafetação em tramitação.
RPA 5		
AFOGADOS	1983/1989	Terrenos Públicos. Vila São Miguel e Padre Miguel, com terrenos de domínio da União; e Marrom Glacê com área de domínio Municipal. Contrato de cessão de aforamento para Padre Miguel. Regularização parcial em processo. Imóveis cadastrados: 1660; Títulos emitidos: 100.
BEIRINHA	1988/1989	Terrenos Públicos - Área de domínio da União (de Marinha), com cessão de Aforamento firmado com o município. Pesquisa cadastral de 2007. Regularização paralisada.
CAÇOTE	1983/1997	Terrenos Privados. Ações ajuizadas: 132 pelo PREZEIS e SJP. Parte da área sob influência dos cones de voo e ruído.
JARDIM UCHOA	1991/1992	Terrenos Públicos, com pequena parte pertencente ao Município e restante de terras de Marinha (cessão de aforamento ao município). Regularização parcial paralisada, com 28 contratos de CDRU.
MANGUEIRA	1983/1989	Terrenos Privados. Regularização em processo por meio de Usucapião, ações pelo CENDHEC e Defensoria Pública do Estado de Pernambuco.
MUSTARDINHA	1983/1991	Terrenos Privados. Regularização em processo com ações de Usucapião pelo CENDHEC e Defensoria Pública do Estado de Pernambuco.
NOVO PRADO	1983/1997	Terrenos Privados. Regularização em processo com ações de Usucapião pelo CENDHEC e Defensoria Pública do Estado de Pernambuco.
PLANETA DOS MACACOS	1994/1995	Terrenos Públicos, com parte da área sob domínio do Município. Levantamento topográfico realizado em 2006 e regularização não iniciada.
RUA DO RIO IRAQUE	1988/1989	Terrenos Públicos - Área de domínio da União (de Marinha), cerca de 90% do Assentamento e Terrenos Particulares.
RPA 6		
ALTO DA JAQUEIRA	1996/1999	Terrenos públicos da PERPART (Governo do Estado).
ARITANA	1994/1995	Terrenos Públicos, com área pertencente ao Município. Regularização Parcial paralisada, com 80 contratos de CDRU.

ZEIS	ANO ZEIS/ANO COMUL	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA
BRÁSILIA TEIMOSA	1983/1987	Terrenos Públicos e Privados. Cessão de Aforamento ao Município de terrenos de marinha. Regularização parcial paralisaada. 1791 títulos de Doação e de CDRU registrados nos anos 80.
COQUEIRAL	1998/1999	Terrenos Públicos de marinha. Regularização não iniciada.
PINA/ENCANTA MOÇA	1983/1988	Terrenos Públicos de marinha, com cessão de Aforamento ao Estado.
ENTRA APULSO	1988/1988	Terrenos Públicos de marinha com aforamentos a particulares ou sob o regime de taxa de ocupação. Regularização Parcial pelo DRF/PREZEIS e CENDHEC. Títulos emitidos: 125; Títulos registrados: 101.
IBURA JORDÃO	1988/1989	Terrenos públicos, com parte da PERPART (Governo do Estado) e parte do Município.
SÍTIO GRANDE-DANCING DAYS	1993/1995	Terrenos Públicos de Marinha e Privados. Regularização Parcial e em processo, sob intervenção do PAC.
UR-5 / TRÊS CARNEIROS	1996/1997	Terrenos Privados. Regularização em processo com ações de Usucapião pelo CENDHEC e Defensoria Pública do Estado de Pernambuco. Ajuizamento de 41 ações coletivas para 301 autores.

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2019; a partir de: Recife (2009); Silva (2009) e Entrevistas com técnicos dos órgãos extintos DRF/URB e GRF/SPODUA.

O Quadro 6 expressa a descontinuidade de ações e da falta de prioridade no campo da regularização fundiária em relação às ZEIS e ao PREZEIS. Poucas ações estão em processo e raras ações redundaram em regularização da posse.

No entendimento de Souza (2005), a instituição das ZEIS e algumas conquistas em termos de titulação da posse para áreas em que tinham conflitos históricos, podem ter contribuído para a diminuição da pressão das comunidades e, por consequência, no arrefecimento de uma atuação mais efetiva do poder público no processo de regularização fundiária. Essa tendência observada pela autora em 2005 parece ter se acentuado nos anos posteriores até o desmonte da atuação municipal nesse campo. Enquanto não houver ameaças mais evidentes, não haverá pressão das comunidades pela legalização da posse de modo amplo. O quadro de irregularidade jurídico-fundiária, por outro lado, não vem atrapalhando o mercado imobiliário informal nas ZEIS.

Os instrumentos de regularização fundiária coletiva, como a demarcação urbanística e legitimação da posse, trouxeram perspectivas à ampliação de resultados, mas as ações continuaram sendo desenvolvidas de forma descontínua. Por outro lado, o interesse recente na regularização fundiária como forma de incorporação dos imóveis em favelas ao mercado formal pode representar uma ameaça à permanência de seus moradores. Com essa incorporação, os agentes imobiliários poderão adquirir imóveis para futuras renovações, a partir da pressão por alteração dos limites da ZEIS ou por flexibilização dos parâmetros urbanísticos. Vale lembrar ainda que a nova Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, desestruturou o marco

legal federal da Regularização Fundiária (Capítulo III da Lei 11.977/2009) e invadiu a competência municipal, podendo resultar em paralisação de procedimentos que já estavam em curso.

O grupo de trabalho vinculado à SEMOC que vem realizando ações de regularização fundiária, sem articulação com o PREZEIS, já conseguiu regularizar 112 posses na ZEIS Sítio do Cardoso a partir do instrumento da Legitimação de Posse, já no âmbito dos parâmetros dessa nova lei. É possível que, em breve, esses imóveis possam ser disponibilizados ao mercado formal.

Alternativas inovadoras como o Termo Territorial Coletivo (TTC), similar ao CLT, que vem sendo discutido para a regularização das favelas cariocas como propriedade coletiva, inspirado em experiência pioneira em Porto Rico, ainda, não estão no horizonte do PREZEIS e, dificilmente, estarão se alguns insatisfeitos-solidários (ONGs? Instituições Acadêmicas?) não estimularem a discussão e se as relações baseadas em práticas particularistas entre agentes políticos oficiais e líderes comunitários se mantiverem.

4.3 AS ZEIS NA CIDADE A PARTIR DE SUAS CONDIÇÕES DE INSERÇÃO URBANA E DE ADEQUAÇÃO E DE SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL

Vários cadastros de referência sobre assentamentos precários no Recife, alguns abrangendo a RMR, foram realizados nos últimos 40 anos, utilizando tecnologias de geoinformação para associar análises de imagens com as informações obtidas no campo. Esses cadastros retrataram as acentuadas desigualdades socioeconômicas e espaciais que sempre caracterizaram o Recife, com a proximidade de grupos sociais com condições socioeconômicas muito desiguais e étnico-culturais diferentes e acessos igualmente desiguais a serviços, infraestruturas e oportunidades na cidade. O Estado manteve uma tolerância quanto ao modo de construir a cidade dos pobres (BITOUN, 2017, p. 4), mas expressou ao longo do tempo, também, a repulsa por meio de remoções violentas.

Em todos esses cadastros estão expressas, de algum modo, preocupações com a pobreza e vinculações com a política habitacional, contudo sem ênfase à precariedade das redes públicas que servem aos moradores (BITOUN, 2017, p. 5). O aumento do número de assentamentos precários, de seus habitantes e das áreas da maioria dos assentamentos, além das precárias condições do habitat e urbanas, constatadas pelos cadastros, revelam, por um lado, a continuidade das desigualdades sociais estruturais e, por outro, que as intervenções de urbanização, desde o final dos anos 1970, não foram suficientes para alterar, de modo expressivo, as condições de reprodução socioespacial dos oprimidos-privados no Recife.

O Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda da RMR (1978-1980) foi realizado pela Fundação de Desenvolvimento Metropolitano (FIDEM), com financiamento do Banco Mundial, sendo o primeiro realizado no contexto em que emergia a perspectiva de urbanização das favelas. Esse cadastro registrou 73 assentamentos, agrupados em função da contiguidade. A partir deste cadastro foram selecionados 26 assentamentos que seriam reconhecidos como AEIS no Recife em 1980, como parte destes recebendo intervenções do PROMORAR, como já relatado nessa Tese.

O Cadastro de Assentamentos Populares de 1988 foi realizado pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de Pernambuco. A diferença em termos metodológicos deste cadastro em comparação ao anterior refere-se à pesquisa de campo que contemplava entrevistas com moradores para caracterizar os processos de ocupação e organizativo das comunidades e à conferência do perímetro pré-identificado na cartografia, com a delimitação das várias localidades que integravam o assentamento. Em função dessas alterações, houve um acréscimo expressivo do número de assentamentos, não somente pelo número de novas ocupações, como também pela subdivisão de alguns assentamentos (RECIFE, 2016).

O Cadastro das Áreas Pobres da Região Metropolitana do Recife de 1998 foi contratado pela FIDEM, no âmbito do PROMETRÓPOLE, tendo como inovação o estabelecimento de uma matriz de classificação dos assentamentos a partir de gradações referentes à pobreza. Foram considerados para este cadastro os dados do Censo do IBGE (1991) e de pesquisas realizadas nas secretarias municipais de Saúde e de Educação, além de informações e dados sobre configuração urbana e infraestrutura local. Esse cadastro serviu de referência para outros estudos como o Banco de Dados das Zonas Especiais de Interesse Social (BD-ZEIS) do Recife elaborado pelo Observatório PE (UFPE et. Al., 2007), o Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife (RECIFE, 2005) e o Atlas de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana do Recife (Agência CONDEPE/FIDEM/PCR/PNUD, 2008).

Em 2011, o Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais (UFPE/FASE-PE) realizou uma sistematização das informações dos vários cadastros de assentamentos precários no Sistema de Informações Geográficas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife (SIGAP-RMR⁵³). Esse sistema consolida em uma Base de Dados Espaciais (BDE) única, para toda a RMR, considerando os três cadastros (1978, 1988 e 1998). A população e o número de domicílios, em todos os cadastros, foram estimados a partir da sobreposição de setores censitários definidos nos Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2010). Foram realizadas, ainda,

⁵³ Disponível em: <http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=14bde26a517f446dae43cf50c04568e7>

visitas no campo para coleta das informações complementares. Com o SIGAP-RMR foi possível realizar a sobreposição e a identificação das áreas e o perfil dos assentamentos ao longo das quatro décadas, e, conseqüentemente, verificar a permanência ou reestruturação dos assentamentos do tipo favela na cidade.

O mais recente cadastro, que integra o Atlas das Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social (CIS) do Recife, foi realizado pela SANEAR e teve como referência os cadastros anteriores e o SIGAP-RMR. O Atlas apresenta informações atualizadas sobre as condições das infraestruturas públicas em áreas autoconstruídas por famílias de baixa renda (BITOUN, 2017, p. 7), denominadas como Comunidades de Interesse Social (CIS)⁵⁴. Foram identificadas 545 CIS, distribuídas em 2.573 Unidades de Coleta⁵⁵. Foi elaborada, ainda, uma matriz de criticidade das CIS, com as infraestruturas e serviços urbanos avaliados a partir de ponderações. Três dimensões foram consideradas para os estudos a partir do Atlas (BITOUN, 2017): (i) a perspectiva físico-natural, a partir das Unidades de Paisagem⁵⁶; (ii) a perspectiva econômica, tomando em conta as Centralidades (centro principal, centros secundários e shopping centers e principais áreas de verticalização), e a partir delas as concentrações de oportunidades econômicas; e (iii) a perspectiva de acessibilidade física, considerando a Distribuição da Rede Viária, que orienta o crescimento e adensamento da cidade e condiciona o sistema de mobilidade.

Os estudos a partir do Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016) revelaram que, estimativamente, 53% de sua população mora em assentamentos precários, denominados como Comunidades de Interesse Social. Constataram, também, que as CIS se situam, como os demais espaços, em posições variadas em relação às Unidades de Paisagem, às Centralidades e à Distribuição da Rede Viária (BITOUN, 2017, p. 9). Desse modo, estariam “rechaçadas as generalizações abusivas” de que as CIS se confundiriam com áreas de riscos ambientais, quando, na maioria das situações, foi o déficit de infraestruturas que gerou riscos; e que elas

⁵⁴ Essa designação dos assentamentos precários teve o intuito, para além do seu sentido antropológico ou sociológico, de buscar aproximações com a denominação mais utilizada pelos moradores e pela mídia para efeito de denúncias da precariedade (BITOUN, 2017) e, também, promover acercamentos com as ZEIS, a partir da adjetivação ‘interesse social’.

⁵⁵ Com metodologia semelhante àquela adotada pelo IBGE para a pesquisa do Censo demográfico, uma Unidade de Coleta (UC) corresponde a menor unidade territorial, demarcada para que o pesquisador pudesse realizar o levantamento no campo. Os assentamentos foram subdivididos em polígonos com áreas de aproximadamente 2 ha, delimitados a partir de morfologia de ocupação urbana semelhantes (RECIFE, 2016, p. 25).

⁵⁶ A identificação das Unidades de Paisagem tomou como referência as Unidades Ambientais definidas pela Prefeitura do Recife após o Plano Diretor de 1991, presentes no Atlas Ambiental da Cidade do Recife, publicado em 2000 (RECIFE, 2016).

corresponderiam a periferias desintegradas, afastadas da rede viária principal, quando, em sua maior parte, têm boa inserção urbana e proximidade das vias principais da cidade (BITOUN, 2017).

4.3.1. Referências conceituais e metodológicas para as análises sobre as condições de apropriação espacial nas e a partir das ZEIS

Com o intuito de observar as questões-dimensões sobre as condições de apropriação espacial dos moradores das ZEIS, a inserção urbana (permanecer, acessar e integrar-se), a adequação e a segurança urbanística, fundiária e ambiental (estar em condições adequadas e permanecer sem risco), foram consideradas algumas propostas metodológicas com atributos que pudessem subsidiar as análises:

- i) O “Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife” (RECIFE, 2016), oferece variáveis e indicadores discriminantes e suplementares para uma caracterização das CIS, como os níveis de precariedade das infraestruturas existentes nos assentamentos e elementos facilitadores de uma futura intervenção, visando apoiar a tomada de decisão a futuras intervenções. A partir dessa caracterização, foi proposto um índice composto para cada CIS. No entanto, para esta Tese, utilizou-se somente as variáveis de contextualização e das condições de infraestrutura, uma vez que foi feita a correlação com as ZEIS. No que diz respeito às infraestruturas públicas, os Cartogramas que compõe o Atlas (RECIFE, 2016) foram organizados para apresentar patamares de precariedade das CIS “explicitando a condição de existência ou de qualidade das infraestruturas” (RECIFE, 2016, pag. 29) e algumas ocorrências destacadas nas comunidades, sistematizadas como indícios/evidências, tais como, esgoto a céu aberto, alagamento, vias não pavimentadas, presença de becos e vielas etc. As informações sistematizadas permitiram verificar diversos patamares de condição de existência, de qualidade e as diferenças internas em cada uma das ZEIS por meio de diferentes métodos de análise espacial (análise de proximidades, porcentagens de ocorrência dentro da UC). Para a maior parte das infraestruturas, foram definidas quatro classes para os níveis de ocorrência (Moderada, Alta, Muito Alta, Extrema), em cada uma dessas classes os intervalos foram divididos pelo método das quebras naturais ou otimizados (os intervalos são criados automaticamente pelo programa para formar a melhor correlação de agrupamentos com características semelhantes).
- ii) A “Ferramenta para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV” (ROLNIK, 2014), que oferece parâmetros para avaliar a localização, integração com o entorno e desenho urbano dos empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1) e que pode inspirar as análises de outros tipos de assentamentos na relação com entorno, cidade e região.

iii) O estudo “A integração e a Arquitetura do Habitar” (COELHO, 2014), que a partir de uma síntese de diversos autores sobre as concepções arquitetônicas do habitar, discute a integração *sócio-urbana* e apresenta um conjunto de recomendações. A integração *sócio-urbana* deve ser caracterizada pela associação de quatro dimensões que embora distintas, quando conjugadas devem se complementar, são elas: a) global, referente às relações entre formas e elementos fundamentais e mediante processos de relacionamento mútuo, que sejam viáveis em termos formais e de uso. Nessa perspectiva, os espaços públicos devem ser elementos integrados e integradores; b) local (física e paisagística), relativa às preexistências físicas de relações diretas, condições de conforto e que propiciem a continuidade e a evolução urbana; c) da continuidade urbana ativa, sobre o combate as rupturas e barreiras favorecendo as sequências urbanas; e, d) de caráter social, sobre o respeito à heterogeneidade e uma estratégia de mistura social em certos níveis físicos e/ou em espaços de limiar e de transição, conjugada com a relativa homogeneidade sociocultural noutros níveis.

iv) A “Avaliação da Integração *Sócio-Urbana* dos Empreendimentos de Habitação Social” (RODRIGUES, 2013), que enfocou dimensões complementares para avaliação de assentamentos humanos: a morfológica, da qualidade do ambiente urbano, e da satisfação dos residentes. A matriz proposta abrange cinco aspectos (acessibilidade/mobilidade, estrutura edificada, equipamentos, espaço público e governança,) caracterizados por 35 variáveis mensuradas em um gradiente de três condições (favoráveis, neutras ou desfavoráveis) à integração *sócio-urbana*, e foi aplicada em um caso de estudo, em Lisboa, Portugal.

A partir das considerações e ponderações descritas, foi selecionado um conjunto de variáveis para observar as condições de apropriação espacial das ZEIS. As dimensões e parâmetros sugeridos foram apresentados tomando em conta diferentes escalas. Parte-se da maior escala, que abrange a inserção urbana dos assentamentos na cidade, até aquela relativa às características das CIS e das ZEIS e sua integração socioespacial. É importante ressaltar que, com exceção dos estudos realizados pelo Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016), os demais avaliam uma única ocorrência (um conjunto habitacional, um bairro, um assentamento). Nesses casos, é possível observar os assentamentos com mais detalhes. No entanto, quando o universo é um conjunto de assentamentos, em território municipal, não é possível alcançar o mesmo detalhamento.

A definição dos atributos, aplicados no caso desta Tese, foi limitada principalmente por informações disponíveis nos bancos de dados públicos de instituições governamentais e não governamentais, sobretudo do Atlas. Para subsidiar a análise foram utilizadas as seguintes bases de dados: (i) o Sistema de Informações dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife (SIGAP), desenvolvido pelo Observatório PE de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais. (BITOUN, et.

al., 2009); (ii) a Base de Informações Georrerenciadas do Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016).

As informações existentes foram organizadas para permitir uma avaliação dos assentamentos nas seguintes dimensões: i) a inserção urbana; ii) a adequação e a segurança urbanística, fundiária e ambiental. Entende-se que essas dimensões podem oferecer chaves de leitura sobre o nível de apropriação dos moradores de ZEIS sobre o espaço e, portanto, dando pistas sobre as condições para a efetivação do direito à cidade. Para cada uma das dimensões foram definidos atributos e variáveis, cujos valores propiciaram a classificação das ZEIS em gradientes de menor a maior intensidade por meio do programa de geoprocessamento, ArcGis.

A Análise considerou as unidades territoriais contidas no Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016, p.129), Unidades de Coleta (UC). Essas unidades abrangem 45 Km² e reúnem aproximadamente 860.000 moradores recifenses (são respectivamente 20,4% do território do Recife e 53% de sua população total)⁵⁷ Sobre essas unidades territoriais projetou-se o perímetro das 67 ZEIS, que abrangem 53% da área de CIS e concentram uma população residente de 817.536 habitantes.

I. A dimensão da Inserção Urbana (permanecer, acessar e integrar-se)

A dimensão da Inserção Urbana considerou a situação-localização dos assentamentos e as condições de acesso a bens, serviços e oportunidades urbanas e de integração à cidade (conexões, convivências etc.). Destacam-se nos estudos de referência os aspectos da acessibilidade e mobilidade, tanto a estrutura física do sistema viário e ambientes para pedestres, quanto as ligações com espaços que exigem deslocamentos cotidianos e eventuais para o trabalho, consumo, lazer etc. por transporte público. No caso desta Tese foram observados três elementos: as Conexões, o Acesso ao Transporte e o Acesso aos Equipamentos.

As Conexões foram analisadas a partir do Acesso ao Sistema Viário, já que condicionam os trajetos e as ligações com a cidade. Esse indicador considera a existência e a proximidade a um sistema viário estruturado e hierarquizado que obedeça a padrões básicos de acessibilidade e qualidade para os deslocamentos motorizados, não motorizados e ambientes para pedestres. Também considera o acesso a centralidades vizinhas e as ligações com o tecido urbano envolvente. Este

⁵⁷ Foram utilizados os dados de projeção de população 2015 (IBGE, 2017) para o cálculo da relação entre a população residente total (1.617.183 habitantes) e a população residente em CIS estimada no Atlas das Infraestruturas Públicas (RECIFE, 2016)

indicador foi trabalhado nessa Tese a partir, tão somente, da existência de hierarquia viária e sua capilaridade, incluindo as vias localizadas no interior do perímetro das ZEIS, tomando em conta a ocorrência de becos e vielas, mas sem considerar os parâmetros de qualidade do sistema viário, em função da escala de abordagem. Pelo mesmo motivo, não foi possível analisar as descontinuidades da malha urbana e barreiras físicas (massas de vegetação, vazios, corpos d'água, linhas de metrô etc.) a partir de levantamentos de campo. Considerando os dados e informações disponíveis, os Atributos selecionados para a dimensão Conexões foram: (i) Configuração hierárquica da malha viária; (ii) Acessos diretos à centralidade vizinha (transportes públicos e modos ativos); e (iii) Ligações com o tecido urbano envolvente continuada ou descontinuidade da malha.

Com relação ao Acesso ao Transporte Público, é necessário considerar que os deslocamentos dos moradores de ZEIS para vizinhança e locais distantes são dependentes de transporte público. Os pontos de acesso ao transporte público, a qualidade dos ambientes de pedestres para esse acesso, o número de linhas disponíveis, a quantidade de itinerários diferentes e o tempo de espera por um transporte, foram as variáveis mais acionadas nos estudos de referência. No que se refere à Tese, levando em conta as ZEIS, foram adotados os Atributos propostos no Atlas (RECIFE, 2016, p. 105): (i) Disponibilidade de linha de ônibus ao centroide de cada Unidade de Coleta (UC), a partir da distância física de 400m⁵⁸ em linha reta; (ii) Número de linhas de ônibus disponíveis a essa distância. Os pontos de acesso ao transporte (paradas de ônibus) estão disponíveis em arquivo em formato de figura, impossibilitando a edição.

Para o Acesso a Equipamentos, foram observadas a existência de espaços dedicados ao ensino básicos e a distância percorrida para acessar esses equipamentos, como indicadores de qualidade urbana, uma vez que este é o principal equipamento de uso cotidiano. No Atlas (RECIFE, 2016) foi estabelecido como parâmetro que essa distância deve ser inferior a 400m (distância que uma criança se desloca confortavelmente a pé). Além do equipamento escolar foram também considerados os equipamentos de saúde e a presença de parques, largos e praças (pontos de encontro e nós sociais da comunidade. Rodrigues, T. (2013) sugere observar a ocorrência de espaços dedicados ao comércio diário (alimentos, medicamentos) incluídos no mesmo raio. Já na Ferramenta para avaliação da inserção urbana (ROLNIK, 2014), a classificação dos equipamentos em obrigatórios e complementares indica uma relação entre a existência desses usos e o acesso a

⁵⁸ O conceito de Unidade de Vizinhança (UV) foi formulado originalmente por Clarence Arthur Perry no contexto do plano de Nova York em 1929. O equipamento escolar deve ter posição acessível e a capacidade para atender a demanda, define o tamanho populacional de uma unidade. (BARCELLOS, 2001).

eles: a pé (1400m ou 20 min) para os usos obrigatórios e por transporte público para os usos complementares.

Diferente da proposta da Ferramenta para avaliação da inserção urbana (ROLNIK, 2014), o Atlas (RECIFE, 2016) situa as CIS em referência aos centros principais e secundários para onde convergem linhas de transporte público e os equipamentos comerciais e públicos (mercados) e privados e de serviços. A partir do centroide dessas áreas, foram definidos raios (3,5 km, 6,0 Km e 9,0 km a partir do centro principal) e (2,0 km para os centros secundários). Este último parâmetro do Atlas foi o selecionado para as análises relativas ao Acesso a Equipamentos. Os Atributos referentes a Equipamentos observados na Tese foram: (i) Disponibilidade de equipamentos de educação (existência de equipamentos); (ii) Disponibilidade de equipamentos de saúde (existência de equipamentos); (iii) Disponibilidade de parques e praças (existência de equipamentos); (iv) Distância ao centro principal; e (v) Distância ao centro secundário.

II. A dimensão da Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental (estar em condições adequadas e permanecer sem risco)

Para a Dimensão da Adequação e Segurança foram observadas a existência de infraestrutura de Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Drenagem estruturada, Iluminação pública, as condições de Pavimentação das vias e escadarias e os serviços de Coleta de Lixo. A partir desses dados foi possível observar características da precariedade na ocupação do solo e o padrão construtivo do conjunto edificado (RECIFE, 2016). Foram levadas em conta, também, a Segurança Físico-ambiental a partir de fatores de risco à permanência humana, considerando riscos de escorregamento, de alagamento ou contaminação, áreas *non aedificandi* ou não consolidáveis por fatores naturais (susceptibilidade) ou por infraestruturas etc. e a Segurança da Posse em função da ausência de riscos às remoções involuntárias e respeito às preexistências, favorecendo o direito a permanência nos espaços construídos ao longo das trajetórias de vida das pessoas. Fatores como institucionalizações legais de proteção (Condição em ZEIS) e a existência de terrenos públicos (Condição em Terreno de Marinha) podem contribuir para essa segurança (RECIFE, 2016), enquanto a pressão imobiliária na vizinhança das CIS pode representar em ameaças.

Em relação à Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental, portanto, foram considerados as seguintes Dimensões e Atributos: 1 - Infraestrutura: (i) Existência de infraestrutura de coleta de esgoto e destinação dos resíduos (Rede Pública); (ii) Existência de infraestrutura de abastecimento de água (Rede Pública) e Frequência do abastecimento de água; (iii) Existência de Drenagem Estrutural estruturada nas vias e ocorrência de alagamento; (iv) Existência e condições de pavimentação das vias e escadarias; (v) Condições da infraestrutura de iluminação pública; (vi) Forma e frequência da coleta de lixo e destino dos resíduos não coletados; 2 - Forma Urbana e

Edificada: (i) Forma e desenho da malha viária; (ii) Existência de becos e vielas e de Escadarias; e (iii) Materiais construtivos predominantes das edificações; 3 - Segurança físico-ambiental: (i) Densidade de pontos de riscos de desabamento e deslizamento; (ii) Percentual da área contida na faixa de domínio legal de cursos d'água e/ou com declividade superior a 45°; (iii) Percentual da área mapeada contida nas faixas de domínio legal de linhas de transmissão, rodovias e ferrovias; 4 - Segurança da posse e de permanência: (i) Tempo de existência na área originalmente ocupada; (ii) Percentual da área mapeada contida em terrenos de marinha; e (iii) Nível de dinâmica imobiliária no entorno da área (densidade de edifícios com mais de 6 pavimentos).

4.3.2. Análises sobre as condições de apropriação espacial nas e a partir das ZEIS

Para as análises sobre a apropriação espacial, serão consideradas todas as 67 ZEIS, para um panorama mais abrangente, mas com uma atenção especial às 39 ZEIS com COMUL, com informações sistematizadas a partir de quadros.

4.3.2.1 Condições de Inserção Urbana das ZEIS

No que diz respeito à Inserção urbana são três dimensões a considerar: as Conexões, o Acesso ao Transporte e o Acesso aos Equipamentos. Para realizar um panorama sobre as ZEIS e as Conexões com a cidade é preciso analisar seus três atributos: a configuração hierárquica da malha viária Recife; acessos diretos à centralidade vizinha (transportes públicos e modos ativos); e ligações com o tecido urbano envolvente continuada ou descontinuidade da malha.

O sistema viário do Recife está estruturado e hierarquizado com base na Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 16.176/1996) por vias Arteriais principais e secundárias, vias coletoras e locais (Cartograma 5). São vias Arteriais principais: os eixos radiais que convergem para o centro; e os eixos perimetrais que possibilitam as ligações no sentido norte-sul. Os eixos radiais abrangem as vias mais antigas herdadas do período colonial. Os eixos perimetrais principais são a Av. Agamenon Magalhães, a rodovia BR 101 e diversas vias que integram a II Perimetral. Esses eixos concentram grande número de comércio e serviços e acesso aos principais modais de transporte coletivo. Observa-se pelo Cartograma 5 que há poucas áreas de interseção direta entre o conjunto de vias arteriais e as ZEIS. Elas estão localizadas predominantemente entre esses eixos e sua conexão é feita por vias arteriais secundárias, coletoras e algumas locais, mas com o acesso às principais vias e meios de transporte coletivo.

Os ambientes de Colinas são margeados ao Norte somente pela Av. Norte, rebatizada como Av. Miguel Arraes de Alencar, incluindo a maior ZEIS, a de Casa Amarela. O perímetro dessa ZEIS

abrange uma área de cerca de um mil hectares, e muitas das comunidades incluídas no perímetro dessa ZEIS não possuem acesso direto a essa avenida. Contudo, há possibilidades de conexão por meio das vias coletoras e locais.

Ao Sul a ZEIS Ibura/Jordão é limitada pela Rodovia BR 101 a Oeste. Ainda no entorno dessa rodovia, mas no ambiente de planície, encontram-se as ZEIS Barro, Vila Redenção, Macionila Mussum (64) e Apipucos (4). Considerando que algumas comunidades nas ZEIS estão cercadas de outras comunidades e que para chegar às vias arteriais e coletoras é necessário se deslocar a partir de vielas e escadarias, algumas em situação precária, é possível constatar dificuldades no acesso dos moradores aos principais meios de transporte para a conexão com outras partes da cidade.

No ambiente de Planície, as ZEIS Vila Felicidade (62) e Brasilit (11), além de Sítio do Cardoso (50) e Sítio do Berardo (49) estão próximas à Av. Caxangá (radial); enquanto as ZEIS Torrões (55), Vietnã e Novo Prado (41) se pode acessar pela Av. Eng. Abdias de Carvalho (radial), e a ZEIS Capuá e Jardim Uchoa (35) encontram-se nas imediações da Av. José Rufino (radial), no Bairro de Areias. No Baixo Estuário, ao Norte na Av. Governador Agamenon Magalhães encontram-se as ZEIS Santo Amaro (48), João de Barros (36), Chié e Ilha de Joaneiro (31), Campo do Vila (14) e Coque (22). Ainda se destacam Caranguejo-Campo Tabaiars (17), Mustardinha (40), Afogados (1), Sítio Grande (51) e Coronel Fabriciano, nas imediações da Estrada dos Remédios, São Miguel e Arq. Luiz Nunes (Bairro de Afogados e Imbiribeira). Por fim destacam-se as ZEIS Pina/Encanta Moça (42), às margens da Av. Herculano Bandeira e Domingos Ferreira, e Brasília Teimosa (10), às margens da Av. Antônio de Góes.

No âmbito das Conexões, no tocante ao Atributo, acessos diretos à centralidade vizinha, nas áreas de Colinas, as condições dos acessos e escadarias são fundamentais para assegurar as conexões verticais das áreas. Em função da extensão dessas áreas muitas centralidades locais se constituíram para suprir as necessidades cotidianas de seus habitantes. Na Planície e no Baixo Estuário, a maioria das comunidades está localizada nas margens dos rios e canais ou em alagados, que são obstáculos às conexões. Ao longo do Rio Capibaribe são várias ZEIS, como Vila Arraes, Poço da Panela, Vila do Vintém, incluindo as com COMUL instalada, como Vila Felicidade (62), Apipucos (4), Vila Macionila Mussum (64), Vila Esperança/Cabocó (61), Caranguejo-Campo Tabaiars (17), Coque (22), Coelhos (21). O Canal José dos Anjos e o Canal do Jacarezinho cortam a ZEIS Campo Grande. Nas margens do rio Tejiptó e seus riachos canalizados também estão dispostas várias ZEIS como Rua do Rio/Iraque (47), Beirinha (8), Afogados (1), Mustardinha (40), Mangueira (38). Além dessas se destacam as ZEIS situadas no Baixo Estuário, como Aritana (6), Ilha do Destino, Pina/Encanta Moça (42) e Ilha de Deus. Por se encontrar cercada pelo Manguezal, com apenas um acesso, a Ilha de Deus apresenta precárias condições de conexão.

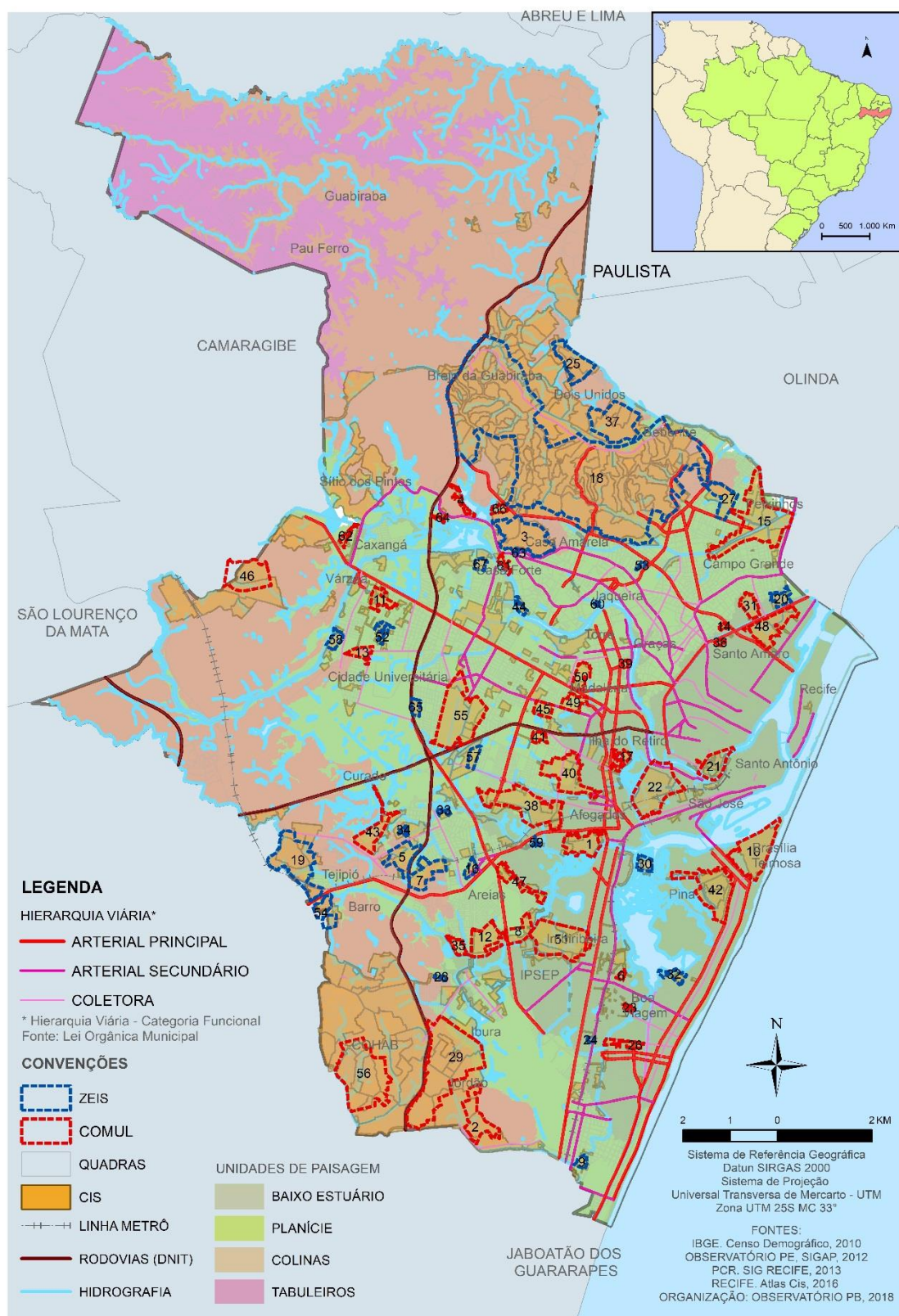
Para o terceiro Atributo da Dimensão Conexões, Ligações com o tecido urbano envolvente e continuidade ou descontinuidade da malha, as condições desiguais de apropriação do espaço e as características do sítio geográfico condicionaram as ligações das áreas com o tecido urbano. Os assentamentos da população mais pobre, tanto os situados no Estuário e na Planície em manguezais e às margens dos rios, quanto os que ocuparam encostas e os córregos, foram configurados, na maior parte dos casos e no decorrer do tempo, a partir do máximo aproveitamento do solo para as moradias. O que resultou em uma condição inadequada para parte das vias (vuelas, escadarias improvisadas etc.) ao fluxo das pessoas e serviços, bem como, gerou descontinuidades na malha urbana em relação ao entorno, a partir de barreiras físicas, como massas de vegetação, corpos d'água, construções etc.

Para o acesso a transportes públicos, é necessário esclarecer que o transporte público no Recife é realizado, principalmente, pela rede de ônibus que atende a maior parte da cidade, gerenciado pela Autarquia de Trânsito e Transporte Urbano (CTTU). As conexões com os demais municípios metropolitanos são estruturadas pelo Consórcio Grande Recife. Há também duas linhas de Metrô, situadas nas Zonas Oeste e Sul do município, sob gerência da Companhia Brasileira de Trens Urbano (CBTU). Estes modais constituem parte do Sistema Estrutural Integrado (SEI)⁵⁹. No Cartograma 6, As ZEIS e o Transporte Público, elaborado a partir dos dados do Atlas (RECIFE, 2016), são apresentados as Estações de Metrô e o Terminal do Cais de Santa Rita, além das estações e terminais do SEI e as linhas de ônibus disponíveis em um raio de 400 m. A partir desse parâmetro foram estabelecidos níveis de acesso às linhas de ônibus: (i) Nenhuma linha à distância de 400 m; (ii) Até 5 linhas; (iii) De 6 a 10 linhas; (iv) Mais de 10 linhas.

Nas Colinas da Zona Norte, as áreas que têm menos acesso às linhas de ônibus não integram a ZEIS Casa Amarela, servida por mais de 10 linhas de ônibus, abrangendo quase todas as suas localidades. O mesmo não acontece com as Colinas da Zona Oeste e Sul, com a maior parte das linhas na proximidade das vias arteriais. Na Planície e na Área Estuarina, a maior disponibilidade de vias arteriais e secundárias favorece o acesso às linhas de transporte. Para as ZEIS com COMUL, a maioria tem acesso a mais de 6 linhas, as exceções seriam as ZEIS Campo Grande e Prado. As ZEIS de Colinas, também, têm oferta de até 5 linhas, ressaltando que algumas delas têm territórios extensos como UR5/Três Carneiros e Ibura/Jordão. Algumas ZEIS são privilegiadas por terem próximos Terminais Integrados do Metrô/SEI como Coelho, Coque e Rua do Rio/Iraque.

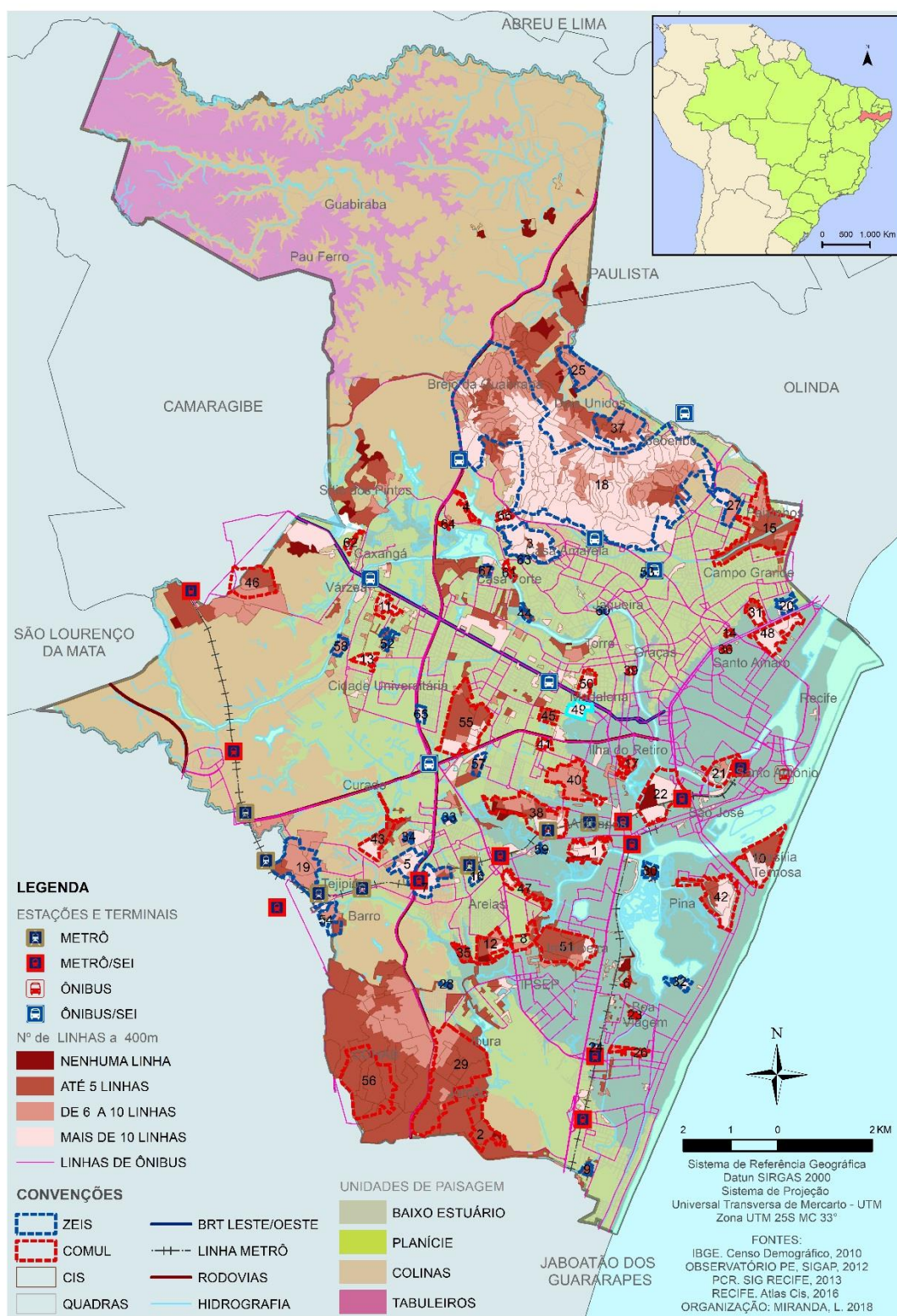
⁵⁹ É uma rede de transporte público composta de linhas de ônibus e metrô integradas por meio de terminais, o que possibilita uma multiplicidade de ligações de origem-destino.

Cartograma 5 - Conexões e as CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 6 - As ZEIS e o Transporte Público



Elaborado pelo Autor, 2019.

Para a análise da Inserção Urbana, é fundamental a análise quanto ao Acesso a Equipamentos Públicos de uso cotidiano. Considerando as informações disponíveis no Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016) foram selecionados os seguintes atributos para a confecção dos Cartogramas: (i) Disponibilidade de equipamentos de educação (existência de equipamentos); (ii) Disponibilidade de equipamentos de saúde (existência de equipamentos); (iii) Disponibilidade de parques e praças (existência de equipamentos); (iv) Distância ao centro principal; e (v) Distância ao centro secundário.

Para as distâncias das ZEIS ao centro principal e aos centros secundários (Cartograma 7), foram considerados: (i) o centro principal, composto pelo Centro do Recife reconhecido pela Lei de Uso do Solo de 1961; e pelo Centro Expandido instituído pela Lei de Uso do Solo de 1983, que, em conjunto, correspondem aos bairros Recife, Santo Antônio, São José, Boa Vista, Coelhos, Ilha do Leite, Paissandu, Soledade e Santo Amaro, tecido urbano histórico do Recife, com a maior concentração de serviços e comércios públicos e privados da aglomeração metropolitana e do Estado; (ii) os centros secundários, que correspondem aos Centros de Encruzilhada, Água Fria e Casa Amarela, na Zona Norte; aos Centros de Afogados e Areias, na Zona Oeste; o Centro de Boa Viagem, na Zona Sul, expressando um policentrismo na distribuição das atividades econômicas pela cidade, possível a partir convergência de linhas de transportes públicos e a implantação de equipamentos comerciais públicos e privados, destacando-se mercados, feiras e concentrações de comércios e serviços (RECIFE, 2016).

A maior parte das ZEIS com COMUL está próxima ao centro principal e/ou dos secundários e somente as ZEIS Vila Felicidade, Rosa Selvagem, Campo do Banco, UR5/Três Carneiros, Ibura/Jordão e Alto da Jaqueira estão além da radial de 9 km do centro principal. Mesmo assim, estão inseridas na malha urbana. No Quadro 7, são apresentadas as observações para cada ZEIS com COMUL (Cartograma 5).

Quanto ao acesso a equipamentos de Educação (Cartograma 8), o Atlas (RECIFE, 2016) dispõe de informações referentes à proximidade das famílias residentes nas CIS de equipamentos escolares, tomando como referência a existência de equipamentos nas UCs (que possuem em média 2 km). Foram definidos quatro intervalos para avaliação da distância de escolas e creches: (i) até 200 m; (ii) entre 200 m e 400 m⁶⁰; (iii) entre 400 e 1000 m; (iv) Mais de 1000m. Os dois primeiros referem-se a distâncias consideradas adequadas ao deslocamento cotidiano a pé. O intervalo até 1000 m seria tolerável e o terceiro inadequado.

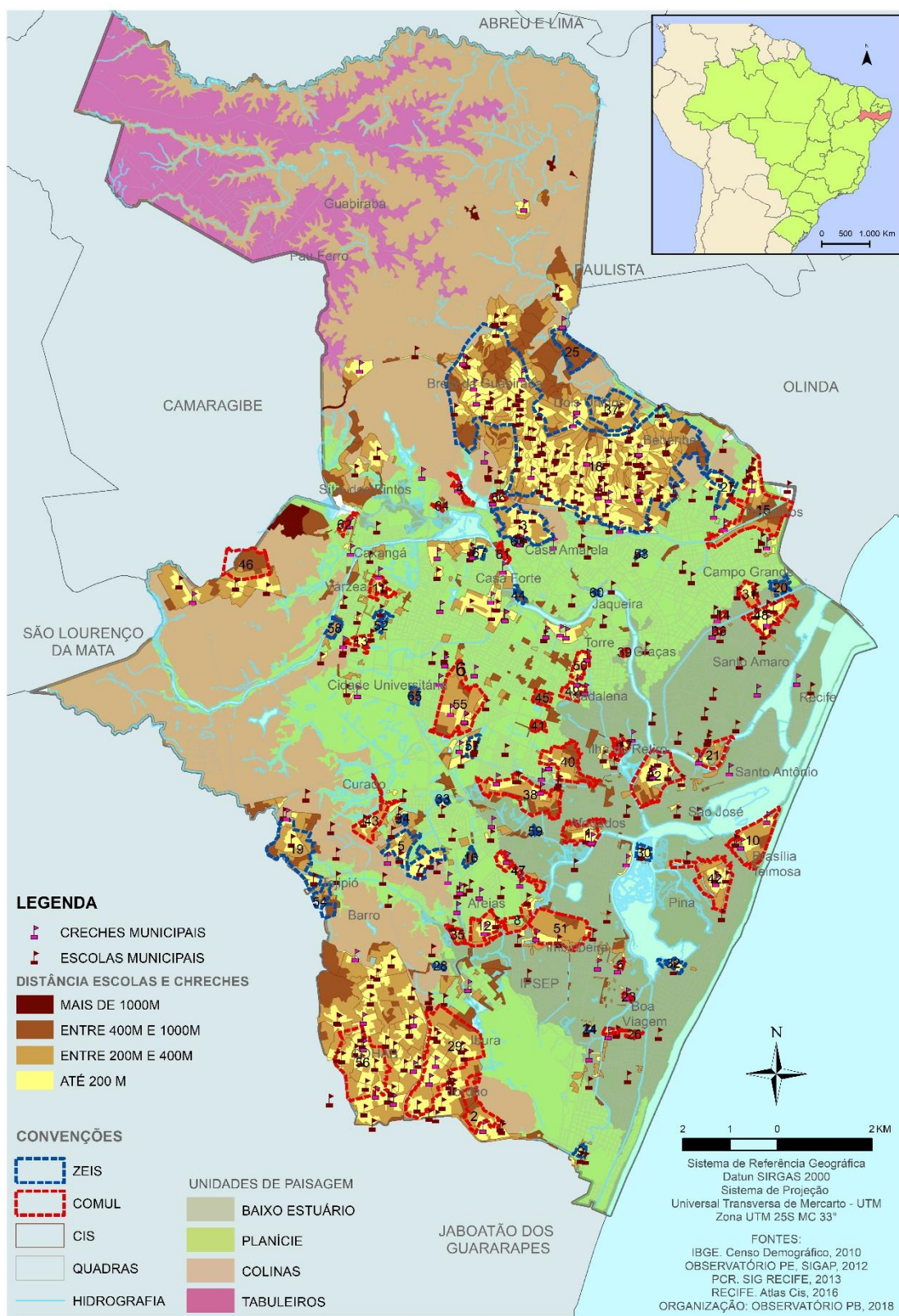
Para os equipamentos de Saúde (Cartograma 9), a partir do Atlas (RECIFE, 2016), foi considerada a importância para o Recife do acesso da população às Unidades de Saúde da Família, visto que o programa exerce ações de proteção contínua e integral. Como parâmetros foram levados em conta as mesmas distâncias que serviram de referência para a avaliação do acesso aos equipamentos de educação, em função do deslocamento cotidiano a pé. Também são válidas as observações anteriores feitas às capacidades de atendimento dos equipamentos. Similar à situação dos equipamentos de Educação, somente as CIS e ZEIS em áreas periféricas estão com mais de 1000 m de distância. Quanto às ZEIS com COMUL (Quadro 7), a maioria tem equipamentos de Saúde próximos, a pelo menos 1000 m, somente as ZEIS Vila Esperança/Cabocó e Mangueira da Torre não dispõem de equipamentos a uma distância menor.

É importante destacar que considerar as distâncias é um procedimento indicativo, por não levar em conta barreiras físicas ao deslocamento, nem que as demandas das regiões e localidades podem ser superiores às ofertas de serviços a partir dos equipamentos. A maior parte das CIS e ZEIS está a uma distância de até 400 m dos equipamentos e poucas, mas a maioria localizada na periferia está em distâncias superiores a 1000 m. Com relação às ZEIS com COMUL (Quadro 7), apenas Prado, Mangueira da Torre e Macionlia/Mussum não dispõem de equipamentos próximos.

No que concerne à disponibilidade de parques e praças (Cartograma 10), foi considerada a existência nas CIS e ZEIS e/ou no entorno imediato (contíguo) a estas, apresentadas no Cartograma 8. No interior das CIS e ZEIS, incluindo as com COMUL (Quadro 7), as praças e parques são escassos, contudo, parte destas tem acesso a tais espaços no entorno. As ZEIS com menos acesso são as localizadas em Colinas e em áreas periféricas.

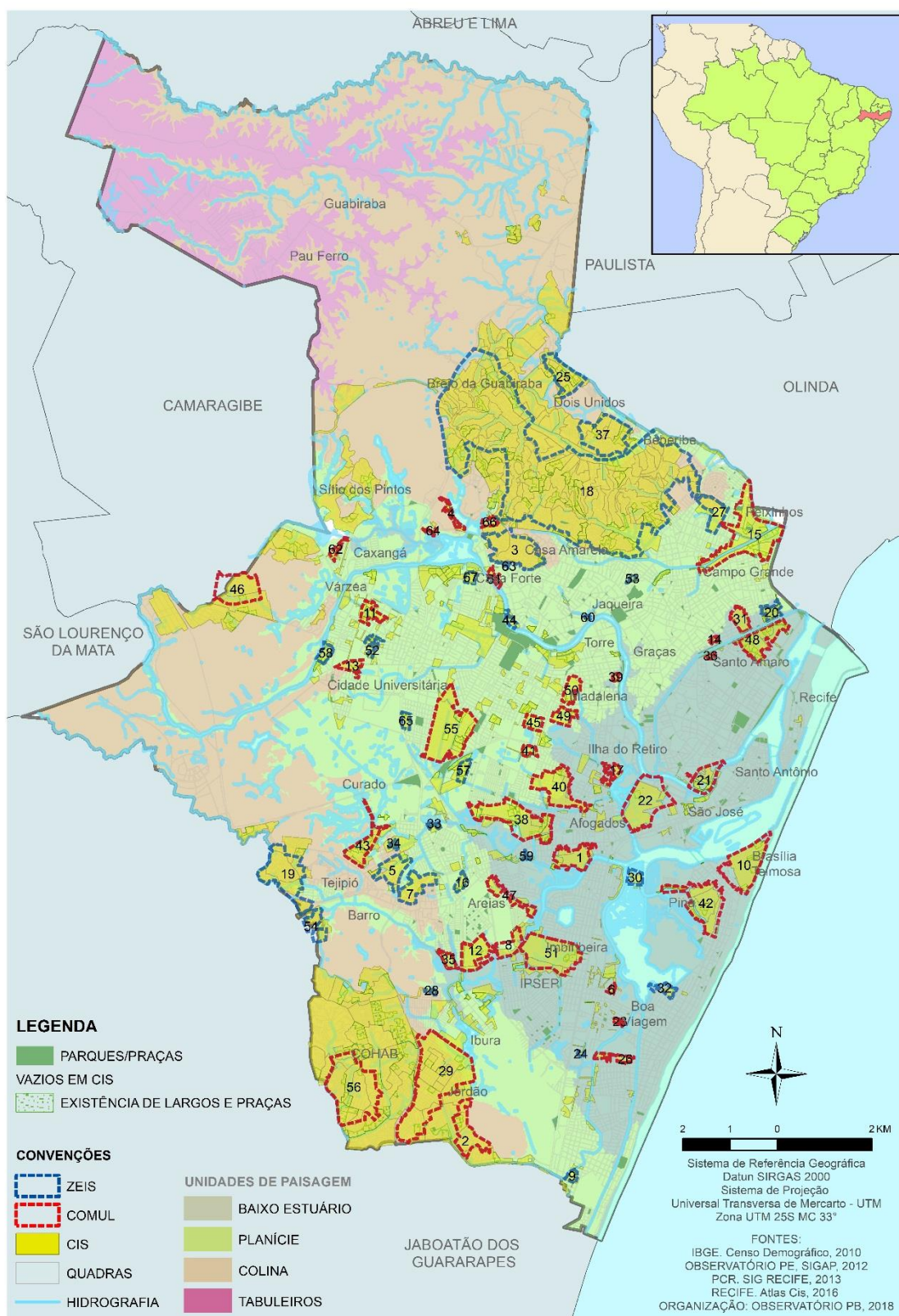
⁶⁰ A distância de 400 m é tomada como referência à definição das unidades de residência, considerada adequada para ser percorrida a pé no cotidiano (RECIFE, 2016).

Cartograma 8 - As CIS e ZEIS e as Creches e as Escolas do Recife



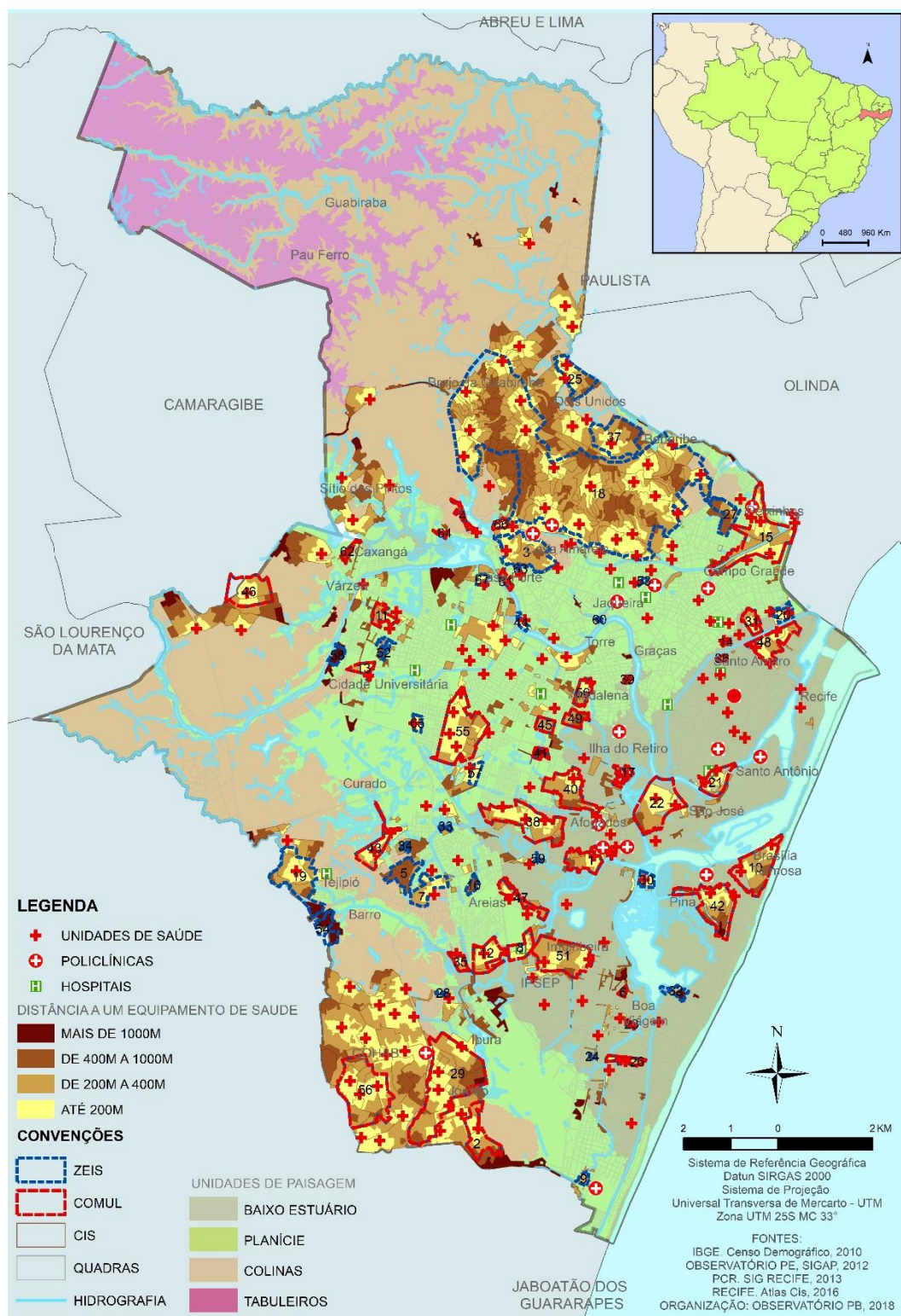
Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 9 - As CIS e ZEIS e as Praças e Parques do Recife



Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 10 - As CIS e ZEIS e os Equipamentos de Saúde



Elaborado pelo Autor, 2019.

Quadro 7 – Inserção Urbana das ZEIS com COMUL

ZEIS		INSERÇÃO URBANA		
Nº	NOME	CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
RPA 1				
21	COELHOS	Acesso a eixos principais e secundários; inserida no centro expandido. Ligações com o tecido urbano por metade do seu perímetro. A leste e a sudoeste, margeada pelo Rio Capibaribe (limite) e pelo terreno da Fábrica da Matarazzo (Desativada).	Há disponibilidade de mais de 6 linhas a um raio de 400 m do centro da comunidade. Situada no centro expandido do Recife, é possível conectar-se com a estação central do metrô pela ponte/viaduto Joaquim Cardoso e com o terminal rodoviário de passageiros.	Há uma creche e três escolas municipais entre 200m e 400m do centroide da ZEIS, bem como, um hospital e duas unidades de saúde na rua dos Coelhos, que delimita a ZEIS. Não há praças estruturadas no interior da ZEIS, somente alguns largos. O Parque mais próximo é o 13 de maio (localizado há mais de 1000m do centroide da área
22	COQUE	Margeada pela Av. Beira Rio (Arterial Secundária) ao Norte, pela Rua Imperial (coletora) ao Sul. É cortada pela linha do Metrô. Encontra-se a 2 km do centro secundário de Afogados, mas as ligações com o tecido urbano são interrompidas por alagados, pelo braço do rio Capibaribe, além das vias arteriais e pelos trilhos do Metrô.	Há oferta de mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Também é possível conectar-se com o modal de Metrô e com os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI).	Há no interior da ZEIS: uma creche e quatro escolas; duas unidades de saúde; uma praça com estruturação precária e dois largos. Há um grande terreno na borda da ZEIS onde ocorrem atividades de lazer apoiadas pela Prefeitura do Município.
36	JOÃO DE BARROS	Localizada à margem da Av. Agamenon Magalhães; inserida no centro secundário do Recife e a 2 km do centro secundário da Encruzilhada. As ligações com o tecido urbano vizinho são interrompidas pela UPE.	Há disponível mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Também é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI).	há uma creche e uma escola a menos de 200 m do centroide da ZEIS. Há um hospital e duas unidades de saúde no seu entorno. No canteiro da Av. Agamenon Magalhães há espaços de lazer: quadra poliesportiva, praça e parque infantil.
48	SANTO AMARO	Margeada por três vias arteriais, Av. Agamenon Magalhães e Av. Norte (Principais) e Av. Cruz Cabugá (secundária). Encontra-se no centro expandido e parte da área está a 2 km do centro secundário da Encruzilhada. Ligações com o tecido urbano vizinho interrompidas pelo Shopping Tacaruna e pelas Avenidas Agamenon Magalhães e Cruz Cabugá. Também pelas Instalações do Hospital do Câncer e por grande terreno vazio.	Em um raio de até 400 m do centro da comunidade, há disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus. Também é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) tanto pela Av. Agamenon Magalhães quanto pela Av. Cruz Cabugá.	Há cinco escolas municipais e uma Creche contidas no perímetro da ZEIS. Há um hospital e duas unidades de saúde no seu entorno e uma praça. À margem da Av. Agamenon Magalhães há espaços de lazer.
RPA 2				
15	CAMPO GRANDE	A Rua da Regeneração (Arterial Principal) conecta a ZEIS com o Centro secundário da Encruzilhada e de Água Fria. A Av. Correia de Brito (Arterial Secundária) conecta	A área é menos conectada em seu interior sem acesso a nenhuma linha de transporte coletivo. Na porção oeste pode-se acessar	Nas comunidades Campina do Barreto e Chão de Estrelas situadas na porção Noroeste da ZEIS são as que tem maior densidade de equipamentos

Nº	ZEIS NOME	INSERÇÃO URBANA		
		CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
		ao Município de Olinda. É cortada pelo Canal José dos Anjos e pelo Canal do Jacarezinho. É limitada a norte pelo Rio Beberibe.	de 6 a 10 linhas de transporte municipal. Na parte leste esse acesso é mais restrito.	públicos. Há duas escolas municipais, uma creche, uma policlínica e duas unidades de saúde. Nas imediações, mas fora do perímetro, há três creches, três escolas e três unidades de saúde, localizadas há menos de 400m do seu centro. Somente duas praças estão localizadas no perímetro da ZEIS, em Chão de Estrelas e Campina do Barreto.
31	ILHA DO JOANEIRO	Situa-se à margem da Av. Agamenon Magalhães e da rua Odorico Mendes (Coletora). Encontra-se a 2 km do centro expandido da Encruzilhada. Há comunicação da ZEIS com o seu entorno por vias locais, no entanto essa continuidade é limitada pela Av. Agamenon Magalhães a leste e pelo terreno onde está instalada a sede da Polícia Federal, a nordeste.	Há disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Também é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) pela Av. Agamenon Magalhães.	Existe uma escola e uma unidade de saúde dentro do perímetro da ZEIS. Há também uma escola pública municipal e duas unidades de saúde nas suas imediações, há menos de 400m do seu centro. Existe apenas uma pequena praça no interior da comunidade, mas ao longo do canteiro local da Av. Agamenon Magalhães há dois campos de futebol e espaços para atividades de lazer apoiadas pela Prefeitura Municipal.
RPA 3				
4	APIPUCOS	Margeada em suas extremidades pela rua Apipucos (coletora) e pela Rua Dois Irmãos/BR 101, a ZEIS está implantada às margens do açude de Apipucos. O centro mais próximo é Casa Amarela. O Açude de Apipucos confere descontinuidade da malha urbana com o seu entorno. No lado oposto as instalações dos religiosos Maristas e a Fundação Joaquim Nabuco dispostos em grandes terrenos.	Há disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Também é possível se conectar com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI), pela BR 101 no Bairro de Dois Irmãos.	Existe uma creche e uma unidade de saúde dentro do perímetro da ZEIS. O colégio Marista se encontra na margem da comunidade. Não existem praças no interior da comunidade. Há menos de 400m existe o parque de Apipucos.
14	CAMPO DO VILA	Margeada pelas Av. Norte e Av. Agamenon Magalhães (Arteriais Principais). Encontra-se a menos de 2 km da centralidade secundária Encruzilhada. As conexões com entorno se dão por vias locais.	Há disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Também é possível conectar-se com o os ônibus do SEI, tanto pela Av. Norte quanto pela Av. Agamenon Magalhães.	Existem uma escola, uma creche e duas unidades de saúde a menos de 400 m da comunidade. Não existem parque e praças estruturados na comunidade.
61	VILA ESPERANÇA-CABOCO	Pela Av. 17 de Agosto (coletora) se tem acesso ao Norte da comunidade. É margeada pelo Rio Capibaribe ao Sul e Oeste e também há um grande terreno vazios que dificulta as conexões com o entorno que se dão	Há disponibilidade de mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Também é possível conectar-	Não há escolas, creches ou unidades de saúde a menos de 400 m da ZEIS. Existe uma unidade de saúde na proximidade até 1 km. Há menos de 400m existe o parque de Apipucos.

Nº	ZEIS NOME	INSERÇÃO URBANA		
		CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
		somente a Norte e Leste por duas vias locais. O centro mais próximo é Casa Amarela.	se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) pela Av. 17 de Agosto.	
64	VILA MACIONILA MUSSUM	Próxima da Av. 17 de Agosto (coletora); O centro mais próximo é Casa Amarela. A área é margeada pelo rio Capibaribe e por grandes terrenos, que isolam a área e promovem descontinuidades com a malha urbana do entorno.	Há acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m na Av. 17 de Agosto na borda da comunidade.	Não existem escolas nem creches a menos de 400 m da ZEIS. Há uma unidade de saúde. Há menos de 400m existe a praça e o parque de Apipucos.
66	VILA SÃO JOÃO	Margeada parcialmente pela Av. Norte (Arterial Principal). O centro mais próximo é o de Casa Amarela, há menos de 2 km e o acesso se dá pela Av. 17 de Agosto. A área está margeada pelo rio Capibaribe, gerando descontinuidade com a malha urbana.	É possível o acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Pela Av. Norte é possível conectar-se com o os ônibus do SEI.	Existem uma escola, uma creche e duas unidades de saúde a menos de 400 m da comunidade. Não existem parque e praças estruturados na comunidade. Há menos de 400m existe o parque de Apipucos.
RPA 4				
11	BRASILIT	Próxima a Av. Caxangá (Arterial Principal), sua conexão se dá por vias locais. Encontra-se na 9 km do centro principal do Recife.	Existe acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Caxangá (Arterial Principal), é possível conectar-se com o os ônibus do SEI e ao BRT Leste-Oeste.	Existem uma escola, uma creche e duas unidades de saúde a menos de 400 m da comunidade. Existe pequenos largos e praças precariamente estruturados na comunidade.
13	CAMPO DO BANCO	Parte da Av. Prof. Arthur de Sá (coletora) integra o sistema viário da ZEIS e esta é margeada ainda pela Rua Acadêmico Hélio Ramos (coletora). Está situada a 9 km do Centro Principal. A ZEIS está limitada pela Fábrica da Brasilit, gerando descontinuidade com a malha.	Existe acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Caxangá (Arterial Principal), é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e ao BRT Leste-Oeste. A conexão com a Av. Caxangá se dá pela Av. Afonso Olindense (a Oeste da Comunidade) e a leste pelas Av. Prof. Artur de Sá e General Polidoro.	Existem quatro escolas municipais, uma creche e uma unidade de saúde no perímetro da ZEIS. Não existem largos ou praças na comunidade.
17	CARANGUEJO-TABAIARES	Situada nas proximidades da Av. Abdias de Carvalho (Arterial), se tem acesso pela Rua Tabaiars e pela Estrada dos Remédios. Está situada à margem esquerda do Rio Capibaribe, e cercada por grandes terrenos e galpões comerciais que impedem ou dificultam a sua relação com as centralidades vizinhas. Está situada a menos de 6 km do Centro Principal e há menos de 400m do centro de Afogados.	Há disponibilidade de mais de 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Com um deslocamento de até um km é possível conectar-se com o modal de Metrô e com os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI).	Existem uma escola, uma creche e uma unidades de saúde no perímetro da ZEIS e duas escolas a menos de 400 m. não existem largos e praças estruturados na comunidade. Ainda nesse perímetro existe o Club e Centro Esportivo do Sport Club do Recife.

Nº	ZEIS NOME	INSERÇÃO URBANA		
		CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
39	MANGUEIRA DA TORRE	Situada nas proximidades da Av. Beira Rio, se tem acesso por vias locais. Está situada à margem esquerda do Rio Capibaribe. Está situada a menos de 6 km do Centro Principal do Recife e há acesso as centralidades vizinhas da Madalena, Torre e Graças.	Existe acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m da ZEIS. Na Av. José Bonifácio há menos de 200m (Arterial secundária), é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e ao BRT Leste-Oeste.	Não existem escolas, creches e unidades de saúde a menos de 400 m. Existe um pequeno largo margeando a ZEIS e a Av. Beira Rio é Estruturada com equipamentos de lazer e esportes.
45	PRADO [BONGI]	Situada às margens da Av. Gomes Taborda (Coletora) e próxima a Av. General San Martin. No anel intermediário, encontra-se entre 6 e 9 km do centro principal do Recife. O Terreno onde está situado o Centro de Distribuição dos Correios impede as conexões da comunidade com o entorno ao sul.	Há um número mais restrito de linhas que podem ser acessadas, apenas cinco linhas, no entanto, a Av. Caxangá encontra-se há menos de um km do centro da comunidade e possibilita conexão com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e ao BRT Leste-Oeste.	Não existem escolas, creches e unidades de saúde a menos de 400 m. As mais próximas estão situadas há mais de um km. Existe um pequeno largo margeando a ZEIS e a Av. Beira Rio no entorno imediato está estruturada com equipamentos de lazer e esportes.
46	ROSA SELVAGEM	Encontra-se no limite entre os municípios do Recife e Camaragibe, distantes de eixos viários principais e a 9 km do centro principal. As conexões com outras centralidades se dão por vias locais. Parte da comunidade é margeada por áreas da sede do engenho Camaragibe.	Poucas linhas podem ser acessadas diretamente pela comunidade, entre seis e dez linhas. Na parte Norte da comunidade, mais íngreme, este número é mais restrito. Na Rua Vale do Sirigi, que se encontra há menos de 1 km, é possível acessar um número maior de linhas e o Metrô.	Não há escolas, creches no perímetro da comunidade; há somente uma unidade de saúde. A menos de 400 m encontram-se duas escolas. Existem largos pouco estruturados no interior da ZEIS.
49	SÍTIO DO BERARDO	Localizada entre a Av. Gomes Taborda (Coletora) e a Av. Caxangá a ZEIS encontra-se no anel intermediário, entre 6 e 9 km do centro principal do Recife. Está Margeada ao Sul pelo Jockey Club do Recife, que limita as conexões com as centralidades vizinhas.	Há disponibilidade de mais de 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400 m do centro da comunidade. Com um deslocamento de até um km é possível conectar-se com o modal de Metrô e com os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI).	Há uma escola, duas creches no perímetro da ZEIS. Há ainda uma escola, um hospital e uma unidade de saúde a menos de 400 m. Não há largos e praças na comunidade. Somente na rotatória do entroncamento da rua João Crescêncio com a rua Antônio de Sá há alguns equipamentos de lazer.
50	SÍTIO DO CARDOSO	Situada na margem direita da Av. Caxangá a ZEIS encontra-se no anel intermediário, entre 6 e 9 km do centro principal do Recife. As conexões com as centralidades vizinhas se dão por vias locais.	Existe acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Caxangá (Arterial Principal), é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e ao BRT Leste-Oeste.	Não há escolas, no perímetro da comunidade, há somente uma unidade de saúde e uma creche situada na localidade ao norte. A menos de um km encontram-se duas escolas e duas creches ao norte no bairro da Torre e ao sul no bairro do Prado. Há largos pouco estruturados no interior da ZEIS e o Campo do Cacique (tradicional campo de futebol de várzea).

Nº	ZEIS NOME	INSERÇÃO URBANA		
		CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
55	TORRÕES	Margeada parcialmente pela Av. Abdias de Carvalho (Arterial Principal) e com acesso pela Av. do Forte (coletora); situa-se a aproximadamente sete km do centro principal do Recife. Está mais próxima do Centro Secundário de Areias, mas não tão distante do de Afogados. As conexões com o entorno se fazem por vias locais.	Existe acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m na parte oeste da ZEIS, enquanto na parte norte há uma disponibilidade menor de linhas (até cinco linhas). Na Av. Abdias de Carvalho (ao Sul), é possível conectar-se com o os ônibus do SEI.	Uma escola, duas creches e quatro unidades de saúde estão situadas no perímetro da ZEIS. Há menos de 1 km encontram-se duas escolas e três creches. Há largos pouco estruturados no interior da ZEIS. Existe também o Parque Arraial Novo Bom Jesus no Perímetro da ZEIS.
62	VILA FELICIDADE	Acesso pela Av. Joaquim Ribeiro (continuação da Av. Caxangá, Arterial Principal) e pela Rua Dr. Dustan Carvalho Soares (local). Está a 9 km do centro principal. Estabelecimentos comerciais e de serviços no entorno da área geram descontinuidade da malha urbana.	Estão disponíveis mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Caxangá (Arterial Principal), é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e ao BRT Leste-Oeste.	Uma creche no perímetro da comunidade e duas escolas e uma unidade de saúde localizam-se a cerca de 1 km. Não há largos ou praças estruturadas na comunidade.
RPA 5				
1	AFOGADOS	Está localizada à margem do Rio Tejipió. Encontra-se a 2 km do centro de Afogados. Há comunicação da ZEIS com o seu entorno por vias locais, no entanto essa continuidade é limitada por grandes terrenos onde situam centros de distribuição de mercadorias, concessionárias e o Batalhão do Exército.	Há acesso a mais de 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. No centro de Afogados (distante menos de 2 km), é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI) e com o Metrô.	Existem uma escola, uma creche e uma unidade de saúde no perímetro da ZEIS. Também há uma escola, duas Unidades de Saúde e duas Policlínicas no centro de Afogados. Não há largos e praças no perímetro da comunidade.
8	BEIRINHA	Situa-se à margem do Rio Tejipió. Está próxima da Av. Recife e encontra-se a 2 km do centro de Areias. A ZEIS está confinada entre o Rio e o Conjunto Residencial Inês Andreazza, o Hospital de Areias (ao sul) e por um grande terreno vazio (ao norte). A comunicação da ZEIS com o seu entorno se dá somente por três vias locais.	Existe acesso a 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Recife é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI).	Há uma escola no perímetro da ZEIS. Também há uma escola, duas Unidades de Saúde e duas Policlínicas no centro de Afogados. Na vizinhança imediata encontra-se o hospital de Areias. Há uma pequena praça na comunidade.
12	CAÇOTE	Localizada à margem do Rio Tejipió. Está próxima da Av. Recife e encontra-se a 2 km do centro de Areias. Há comunicação da ZEIS com o seu entorno por vias locais.	Existe acesso a 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Recife é possível conectar-se com o os ônibus do Sistema Estrutural Integrado (SEI).	Uma escola, uma creche e uma unidade de saúde estão situadas no perímetro da ZEIS. Também há escolas e Policlínicas no centro de Areias. Na vizinhança imediata encontra-se o Hospital de Areias. Há um tradicional campo de futebol no interior da ZEIS, mas não há praça na comunidade.
35	JARDIM UCHOA	Situa-se à margem do Rio Tejipió a sul e margeada por canal a leste, há comunicação da ZEIS com o seu entorno por vias locais nas faces norte e oeste. A	O acesso a 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400m da ZEIS está garantido a	Há uma escola e uma unidade de saúde no perímetro da ZEIS. Também há escolas e Policlínicas no centro de Areias. Não há praça

Nº	ZEIS NOME	INSERÇÃO URBANA		
		CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
		centralidade mais próxima é Areias, a um raio de 2 km.	partir da Rua Oiapoque que se liga a av. Recife.	estruturada no perímetro da comunidade nem ao seu interior.
38	MANGUEIRA	Situada entre a rua 21 de abril (Coletora) e parque do Jiquiá, a ZEIS é cortada a oeste pela Av. Gen. San Martim e ao sul pela linha do metrô. Há comunicação da ZEIS com o seu entorno por vias locais e a um raio de 2km se pode acessar as centralidades de Afogados e de Areias.	Na parte norte da comunidade é possível acessar diretamente de 5 a 10 linhas de ônibus distintas, enquanto na porção sul pode-se acessar mais de 10 linhas e o metrô pela Estação Mangueira.	Duas creches, quatro escolas e três unidade de saúde estão situadas no perímetro da ZEIS. Também há escolas e Policlínicas nos centros de Afogados e Areias. Há uma praça estruturada no perímetro da comunidade: a Praça das Barrigudas.
40	MUSTARDINHA	Situada entre a Estrada do Bongü (ao Norte) a rua 3 de Agosto (Coletoras) e a Estrada dos Remédios (a leste). A ZEIS ainda é cortada pela Rua Manoel Antônio da Luz (a oeste). Há comunicação da ZEIS com o seu entorno se dá por vias locais e a um raio de 2 km se pode acessar as centralidades de Afogados.	De todas as localidades da comunidade é possível acessar diretamente de 5 a 10 linhas de ônibus distintas a uma distância de 400m. O metrô pode ser acessado pela Estação Ipiranga, situada a menos de 1 km.	Não há creches ou escolas na ZEIS. É possível acessar escolas e creches na vizinhança (em até 1 km do seu centro). Há duas unidades de saúde na ZEIS e Policlínicas nos centros de Afogados. Não há praças na comunidade.
41	NOVO PRADO	Situada nas Proximidades da Av. Abdias de Carvalho, a 6 km do centro principal do Recife. A comunicação com a vizinhança se dá por vias locais e é interrompida a oeste e a sul por grandes equipamentos (Correios, CELPE etc.).	Há acesso a 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Abdias de Carvalho é possível conectar-se com o os ônibus do SEI.	Há duas creches e uma escola no perímetro da ZEIS. Não há unidade de saúde. Existe uma praça estruturada na borda da comunidade ao sul.
43	PLANETA DOS MACACOS	Acesso pela Av. Liberdade (Coletora), está a 3 km da centralidade de Areias. A Oeste avizinha-se com o Jardim botânico do Recife; E pela Estrada do Curado (que atravessa toda a área) é possível acessar a Av. Getúlio Vargas (1 km). A leste e sul as conexões com as áreas vizinhas se dão por vias locais.	Na Parte sul da ZEIS é possível acessar mais de 10 linhas de ônibus. No restante da localidade o acesso é mais restrito, 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400m. Na Av. Getúlio Vargas (1 km) é possível conectar-se com o os ônibus do SEI.	Uma escola e duas unidades de saúde estão situadas no perímetro da ZEIS. Também há escolas e Policlínicas no centro de Areias. Não há praça estruturada no perímetro da comunidade.
47	RUA DO RIO/IRAQUE	A Rua do Rio situa-se à margem do Rio Tejiú e em continuidade ao Iraque mais próxima a Av. Recife. As comunidades estão a 2 km do centro de Areias e as conexões com o entorno se dão por vias locais.	Pela Av. Recife é possível acessar mais de 10 linhas de ônibus e conectar-se com o os ônibus do SEI.	Há uma escola, uma creche e duas unidades de saúde no perímetro da ZEIS. Também há escolas e Policlínicas no centro de Areias. Não há praça na comunidade.
RPA 6				
2	ALTO DA JAQUEIRA	Acesso pela Av. Maria Irene e pela Rua 22 de Agosto, tendo na vizinhança o Aeroporto Internacional do Recife. Está a mais de 9 km do Centro principal do Recife e a 5 km do centro de Boa Viagem.	Pela Av. Maria Irene se tem acesso a até cinco linhas de ônibus.	Duas escolas, uma creche e duas unidades de saúde estão localizadas no perímetro da ZEIS. Não há praça estruturada na comunidade.

Nº	ZEIS NOME	INSERÇÃO URBANA		
		CONEXÕES	ACESSO AO TRANSPORTE PÚBLICO	ACESSO A EQUIPAMENTOS
6	ARITANA	Localizada entre a Av. Sul Gov. Cid Sampaio e o Manguezal do Pina. A centralidade mais próxima é a de Boa viagem. Além do Manguezal, a ZEIS é cercada por grandes estabelecimentos privadas que interrompem sua ligação com o entorno.	Pela Av. Sul Gov. Cid Sampaio se tem acesso a mais de 10 linhas de ônibus.	Uma Creche e uma unidade de saúde estão inseridas na ZEIS, mas não existem parques ou praças estruturadas.
10	BRÁSILIA TEIMOSA	Localizada na orla e limitada pela bacia portuária, as ligações com as centralidades vizinhas se dão pela Av. Antônio de Góes.	Pela Av. Antônio de Góes é possível acessar a mais de 10 linhas de ônibus.	Há duas escolas, uma creche e duas unidades de saúde no perímetro da ZEIS. Há pequenos largos e uma praça no interior da comunidade.
23	COQUEIRAL	Localizada as margens da Rua Dom João Sexto/Canal do Jordão, na centralidade de Boa Viagem. Está confinada entre grandes terrenos (colégio GGE, Correios, galpões comerciais).	Pela da Rua Don João Sexto/Canal do Jordão, se tem acesso a mais de 10 linhas de ônibus.	Não há escolas, creches ou unidades de saúde na comunidade, nem na sua vizinhança imediata.
42	PINA/ ENCANTA MOÇA	Localizada as margens da Av. Antônio de Góes e do Manguezal do Pina. Encontra-se a menos de 3,5 km do centro principal do Recife. O acesso a centralidades vizinhas se dá por vias locais.	Pela Av. Antônio de Góes, há acesso a mais de 10 linhas de ônibus.	Há uma escola, uma creche e uma unidade de saúde no perímetro da ZEIS. Há também uma policlínica nas imediações. Não há largos ou praças na comunidade.
26	ENTRA APULSO	Vizinha ao Shopping Recife, a rua Ribeiro de Brito e a Rua Don João Sexto/Canal do Jordão na centralidade de Boa Viagem. As conexões com o se dão por vias locais.	É possível o acesso a mais de 10 linhas de ônibus, em distância inferior a 400 m.	Uma escola, uma creche e uma unidade de saúde estão implantadas no perímetro da ZEIS. Não há praça na comunidade.
29	IBURA JORDÃO	Acesso pela Av. Álvaro Ferraz e pela Av. Mario Covas; com distância superior a 9 km do Centro principal e a 6 km do centro de Boa Viagem.	Pela Av. Álvaro Ferraz e pela Av. Mario Covas há acesso a até cinco linhas de ônibus.	Há cinco escolas, duas creches e duas unidades de saúde no perímetro da ZEIS; bem como, praça e parques pouco estruturados e três campos de futebol.
51	SÍTIO GRANDE/ DANCING DAYS	Situa-se as Margens do Rio Tejió, e da Rua Arquiteto Luiz Nunes (Arterial Principal). As centralidades mais próximas são Boa Viagem a leste e Areias a noroeste.	Existe acesso a 6 a 10 linhas de ônibus até um raio de 400m.	Há três escolas, uma creche e duas unidades de saúde no perímetro da ZEIS. Não há praça estruturada na comunidade.
56	UR-5 / TRÊS CARNEIROS	Acesso pela Av. Mario Covas, em distância superior a 9 km do Centro principal do Recife.	Na ZEIS se tem acesso a até cinco linhas de ônibus.	Há quatro escolas, duas creches e três unidades de saúde no perímetro da ZEIS. Não há praça estruturada no perímetro da comunidade.

Fontes: Sistema de Informações dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife (SIGAP) (BITOUN, et. al., 2009) e a Base de Informações Georreferenciadas do Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife (RECIFE, 2016). Quadro elaborado pelo Autor, 2019.

4.3.2.2 Condições de Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental das ZEIS

Em relação à Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental das ZEIS foram propostas na Tese quatro dimensões para análise: Infraestrutura, Forma Urbana e Edificada, Segurança físico-ambiental e da Segurança da posse e de permanência.

Para a dimensão da Infraestrutura, foram considerados, a partir dos dados do Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016), os seguintes Atributos: (i) Existência de infraestrutura de abastecimento de água (Rede Pública) e Frequência do abastecimento de água; (ii) Existência de infraestrutura de coleta de esgoto e destinação dos resíduos (Rede Pública); (iii) Existência de Drenagem estruturada nas vias e ocorrência de alagamento; (iv) Existência e condições de pavimentação das vias e escadarias; (v) Condições da infraestrutura de iluminação pública; (vi) Forma e frequência da coleta de lixo e destino dos resíduos não coletados.

Para representar as condições de Infraestrutura de Abastecimento de Água (Rede Pública) e Frequência do Abastecimento nas CIS e ZEIS foi confeccionado o Cartograma 11 referente à a Precariedade do Abastecimento D'água, a partir dos levantamentos realizados das unidades de coleta (UCs) em CIS (RECIFE, 2016), considerando as seguintes situações: (i) Moderada, com grande número de UCs com canalização nos domicílios e com frequência diária de abastecimento diária elevada; (ii) Alta, com grande número de UCs com canalização nos domicílios, mas com frequência no abastecimento alternada; (iii) Muito Alta, com maioria das UCs com frequência de abastecimento d'água alternada; (iv) Extrema, com UCs sem canalização e sem abastecimento.

Pelos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) (BRASIL, 2017), o Índice de atendimento urbano de água no Recife é de 85,9%, entretanto, a intermitência no atendimento afeta mais os moradores de assentamentos precários. Quanto às ZEIS com COMUL (Quadro 8), o acúmulo de intervenções integrais e parciais, resulta em condições menos precárias do que as de outras CIS e ZEIS. Apenas em 51% das CIS, 1.351 das UCs, as famílias têm acesso à água pelo menos uma vez ao dia. A outra metade recebe abastecimento em dias alternados ou não recebem água (RECIFE, 2016).

Para a situação do Esgotamento Sanitário nas CIS e ZEIS, a partir do Cartograma 12, referente à Precariedade do Esgotamento Sanitário nas CIS, ZEIS e ZEIS com COMUL e confeccionado com os dados do Atlas (RECIFE, 2016), foi considerada a precariedade nas seguintes condições: (i) Moderada, com a maior parte dos esgotos coletados por rede pública e um percentual menor de efluentes escoados por galerias de águas pluviais; (ii) Alta, com os esgotos sendo coletados por rede pública ou lançados em galerias ou a céu aberto e em corpos d'água; (iii) Muita Alta, com os

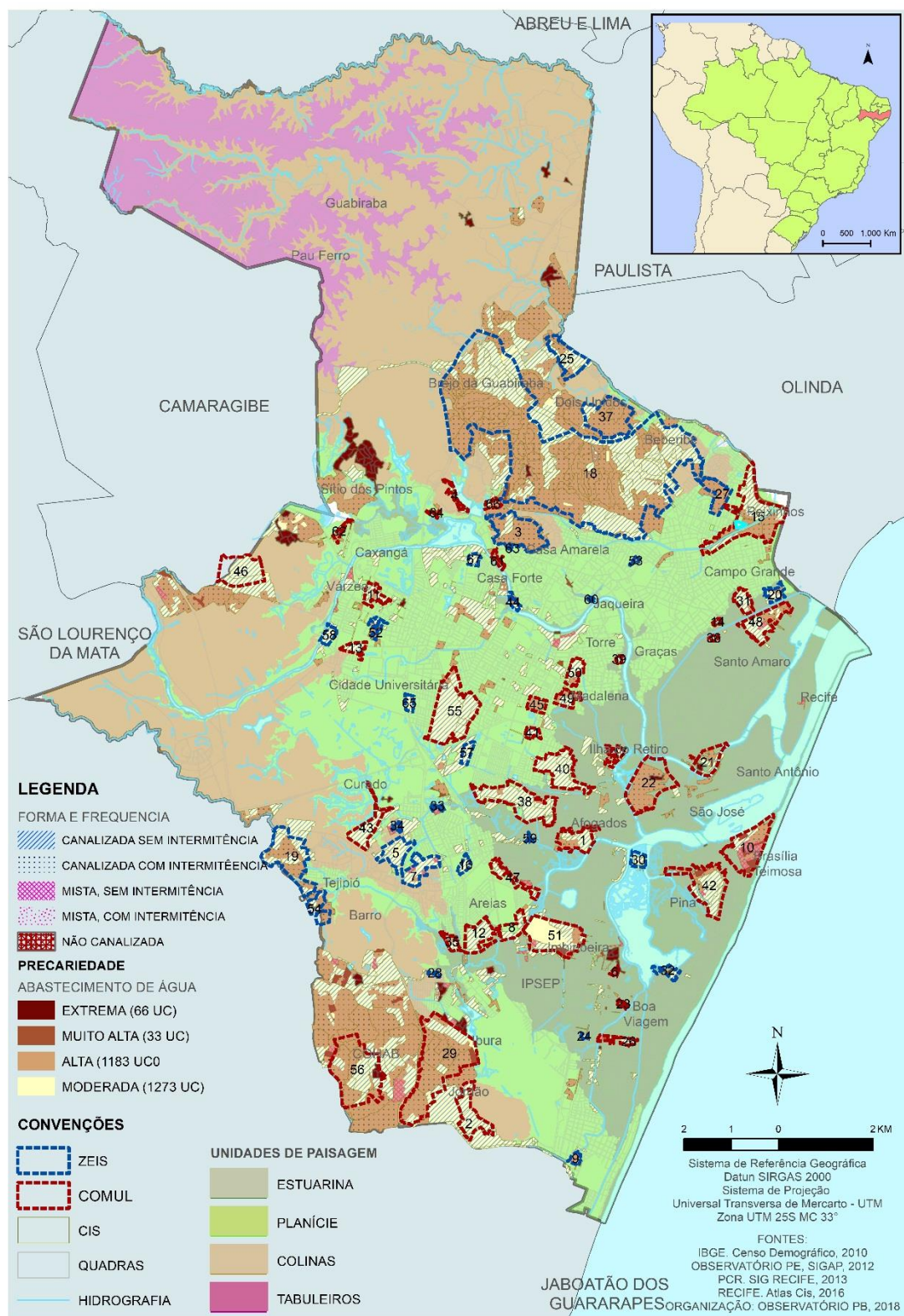
efluentes sendo lançados em galerias ou a céu aberto e em corpos d'água; (iv) Extrema, com os esgotos sendo lançados em galerias e a céu aberto e em corpos d'água.

A cobertura de esgotamento é baixa para o Recife, com o índice de atendimento de esgoto total de 42,60 %, em 2017, pelos dados do SNIS (BRASIL, 2017) e se esta cobertura é mais ampla nas áreas da cidade ocupadas pelos segmentos de média e alta renda, não provoca estranheza a precariedade das CIS e ZEIS, considerando os insuficientes investimentos ao longo da história. Essa precariedade está expressa na ausência da rede geral de esgoto, efluentes ligados às galerias pluviais. Pela pesquisa realizada para o Atlas (RECIFE, 2016), 28,41% das UCs nas CIS apresentam uma precariedade extrema; 34,6% das UCs apresentavam precariedade muito alta; 20,1% das UCs com precariedade alta; e 17% das UCs com precariedade moderada.

Em algumas ZEIS foram implantados sistemas condominiais de esgotamento sanitário, requerendo intensa participação da população na manutenção das redes. A maioria dos sistemas teve problemas, em função das dinâmicas sociais e construtivas nos assentamentos. Alguns desses sistemas foram substituídos como nas ZEIS Mangueira (38) e Mustardinha (40) e em outras houve mudanças de algumas tubulações, como em João de Barros (36).

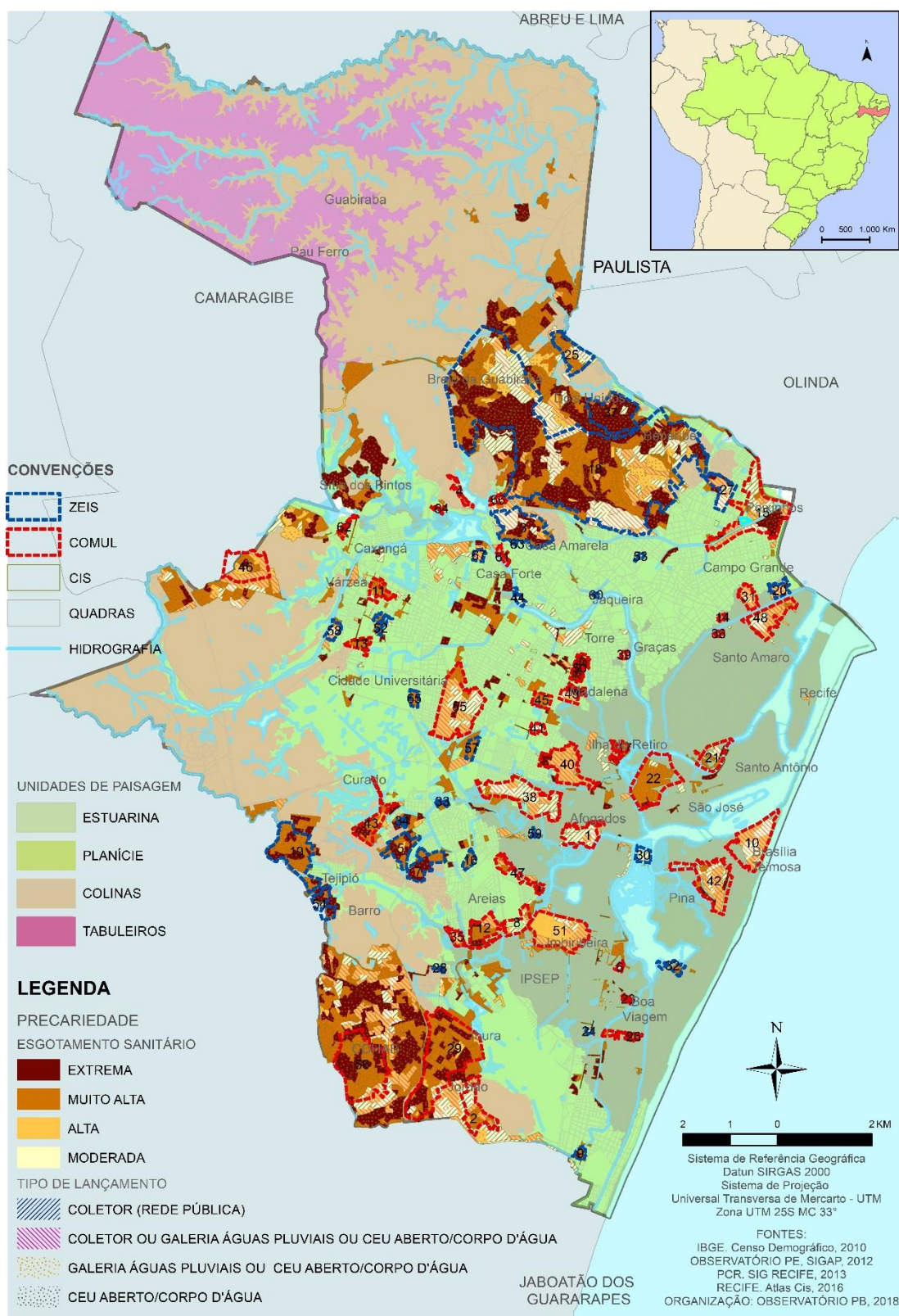
Outra questão quanto às desigualdades, é que parte das CIS e ZEIS no Baixo Estuário e na Planície, convive com os esgotos despejados nos cursos d'água próximos de onde está inserida. Para as ZEIS com COMUL, poucas têm a predominância da condição moderada, como as urbanizadas integralmente e as que receberam vários investimentos, como as ZEIS Mangueira (38), Afogados (1) e Brasília Teimosa (10).

Cartograma 11 - Precariedade do Abastecimento D'água nas CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 12 - Precariedade do Esgotamento Sanitário nas CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

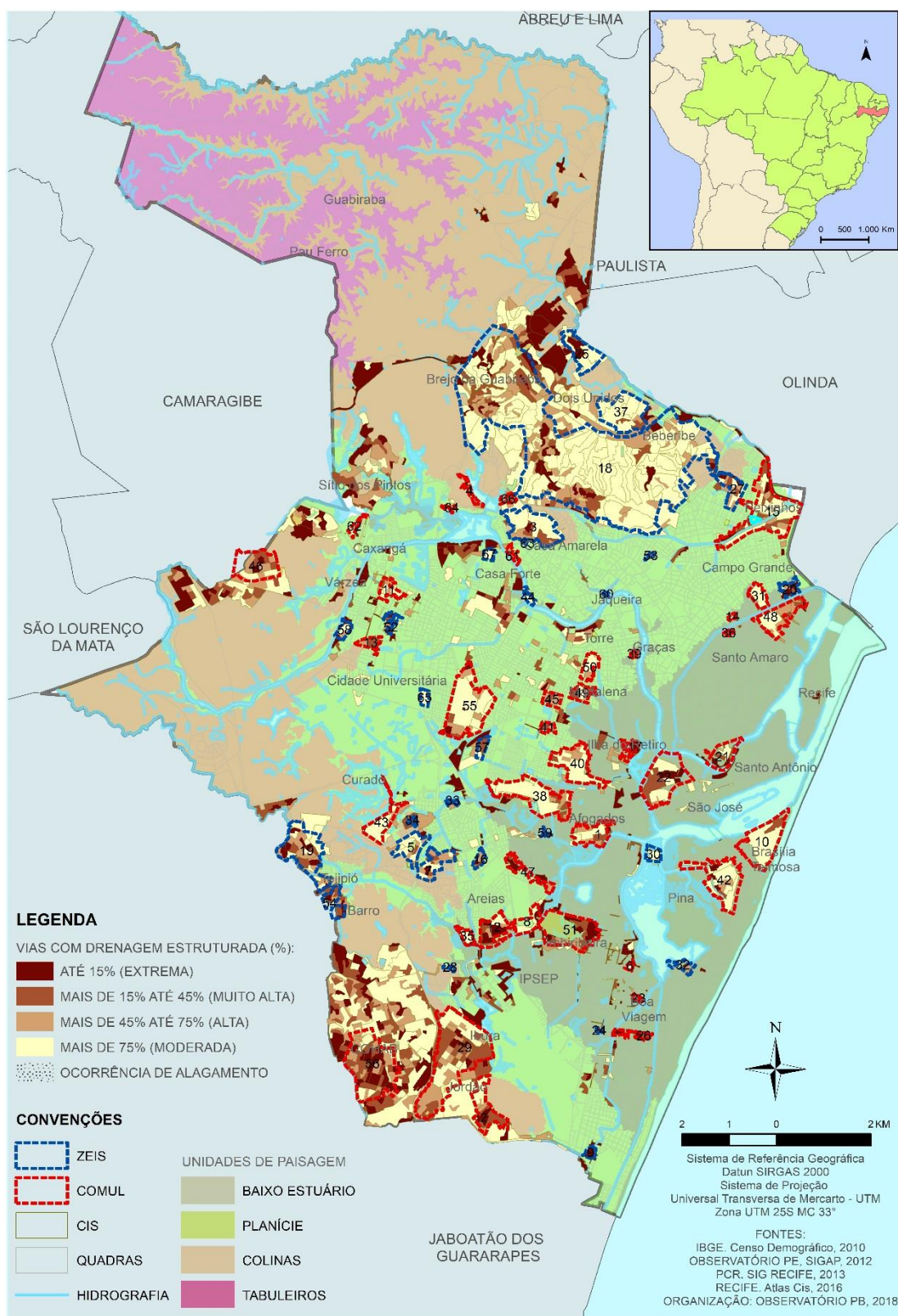
Em referência à drenagem no Recife, as baixas cotas de parte da cidade, o lençol freático próximo à superfície e a ocupação dos espaços naturais das águas dificultam a drenagem. Em relação à macrodrenagem, além dos rios Capibaribe, Beberibe e Tejipió e dos riachos do Jiquiá, Curado, Morno, Camaragibe, Dondon e Moxotó, há, ainda, 95 cursos d'água, sendo 64% revestidos, segundo o Plano Diretor de Drenagem do Recife (RECIFE, 2016). Há 159 pontos críticos de alagamento em função da insuficiência das infraestruturas de microdrenagem (RECIFE, 2016).

Para o Cartograma 13, referente à Drenagem nas CIS e ZEIS, que tomou por base o Atlas (RECIFE, 2016), foram considerados as vias com drenagem estruturada: (i) com drenagem estruturada em 75% e mais das vias; (ii) com drenagem estruturada de 45% a 75% das vias; (iii) com drenagem estruturada de 15% a 45% das vias; (iv) com drenagem estruturada em até 15% das vias. Alguns fatores que impactam na qualidade da drenagem foram observados: inexistência ou existência de pavimentação e estado de conservação desta; galerias e canaletas subdimensionadas e a ocorrência de lançamento de esgotos nas redes de drenagem.

Uma questão fundamental é a forte relação entre drenagem estruturada e a pavimentação, levando em conta que as UCs com precariedade Moderada, tinham 75% de suas vias pavimentadas (RECIFE, 2016). As ZEIS com COMUL apresentam, em sua maioria, níveis acima de 45% das vias estruturadas, em função do tempo de ocupação e das intervenções integrais e parciais realizadas.

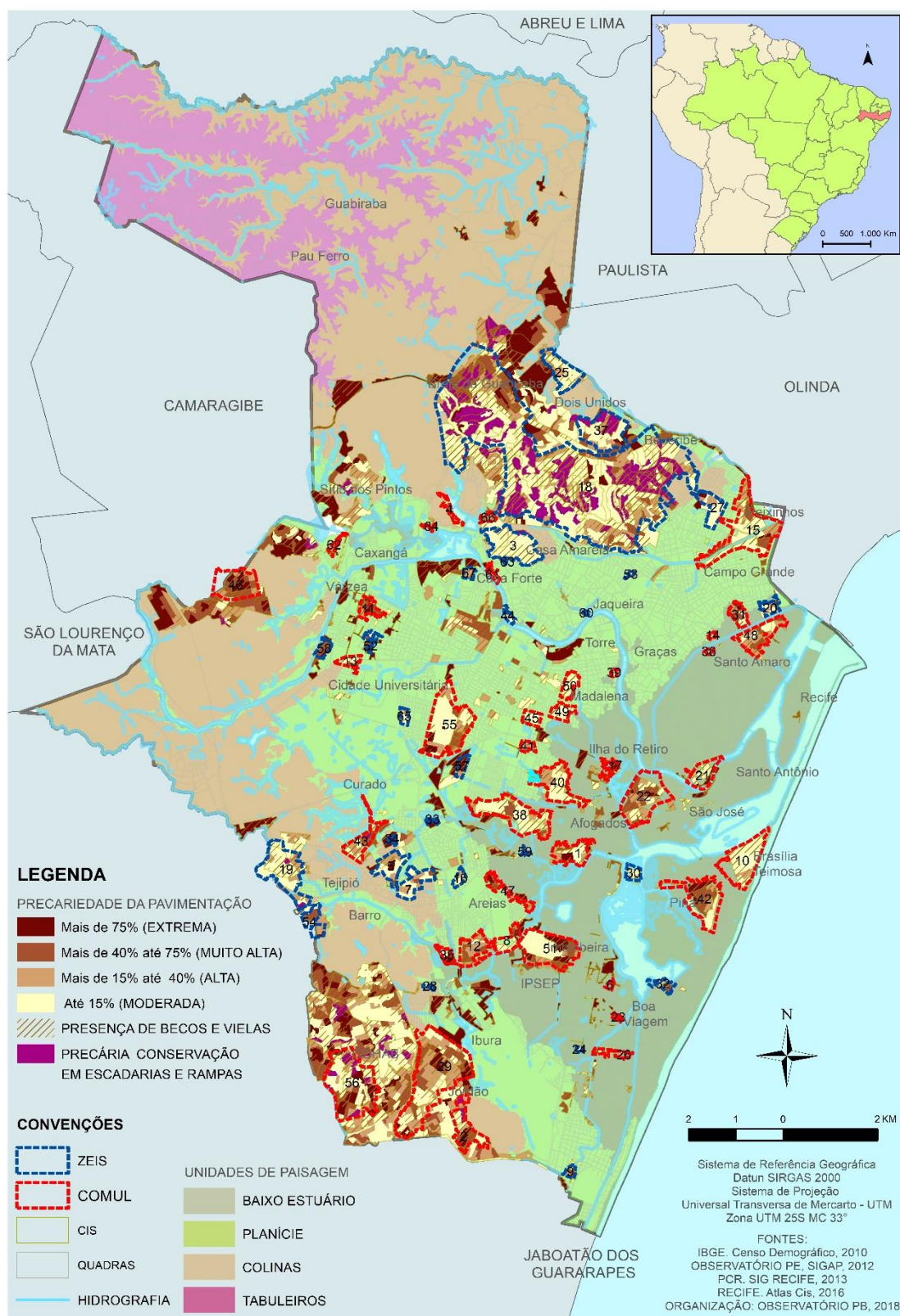
O Cartograma 14, relativo à Precariedade da Pavimentação nas CIS e ZEIS, considerou as condições de vias e/ou escadarias/rampas e a existência de becos e vielas. Para as vias foram considerados três intervalos referentes à precariedade da pavimentação: (i) Até 15% de vias precárias ou não pavimentadas; (ii) Mais de 15% e até 40% de vias precárias; (iii) Mais de 40% até 75% de vias com condições precárias de pavimentação; (iv) Com mais de 75% de vias precárias. Das ZEIS com COMUL (Quadra 8), apesar da predominância de áreas com níveis mais baixos de precariedade, como Brasília Teimosa (10), Mangueira (38), Mustardinha (40) e Torrões (55), algumas apresentam subáreas mais precárias, destacando-se entre elas as ZEIS Pina/Encanta Moça (42) e Coque (22), que foram urbanizadas parcialmente, mas que tiveram ocupações posteriores, e Rosa Selvagem (46), em área de Colinas e ocupação dos anos 1990.

Cartograma 13 - A Drenagem Urbana nas CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 14 - A Precariedade da Pavimentação nas CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

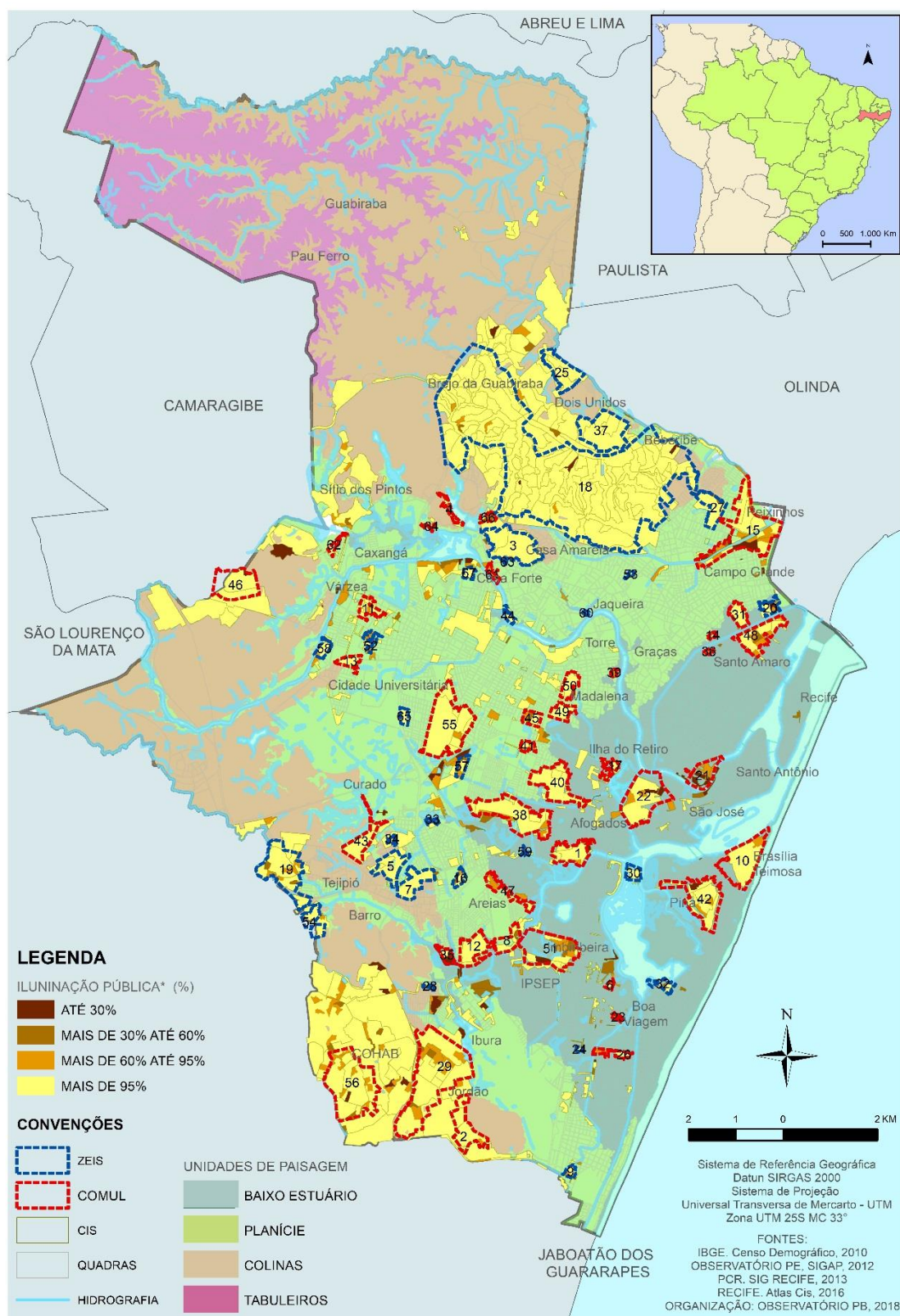
Com relação à Iluminação Pública, pelo Censo do IBGE (IBGE, 2010), 97,2% dos domicílios do Recife são atendidos pelo serviço de Iluminação Pública. Para as CIS e ZEIS (Cartograma 15), foram considerados quatro intervalos para as condições de Iluminação Pública, a partir dos dados do Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016): acima de 95% da área atendida pelo serviço; mais de 60% até 95%. Mais de 30% até 60%; até 30%. De modo geral, as CIS e ZEIS têm um atendimento de Iluminação Pública em níveis elevados, mas há algumas CIS e ZEIS, incluindo as com COMUL, com graus mais baixos de atendimento, entre essas últimas é possível destacar a ZEIS Coelho (21), e subáreas nas ZEIS Santo Amaro (48), Sítio Grande / Dancing Days (51), Campo Grande (15), Ibura/Jordão (29) entre outras. Para o Quadro 8, serão destacadas essas ZEIS com o serviço parcialmente inadequado. No Quadro 8, serão registradas observações apenas para as ZEIS com COMUL com insuficiências em relação à Iluminação Pública.

No tocante ao serviço de Coleta de Lixo, segundo os dados do Censo de 2010, a coleta abrangia 94,7% dos domicílios. Desse total, 97,9% dos domicílios da cidade são atendidos pelo sistema de coleta direto; 3,2%, de modo indireto por meio de caçambas; com 2,1% tendo outra forma de destinação do lixo.

Para a análise da Coleta de Lixo nas CIS e ZEIS (Cartograma 16) foram considerados o Tipo e a Frequência da coleta. Os dados e informações são decorrentes dos levantamentos realizados no âmbito do Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS, considerando as UCs. Em relação do Tipo de Coleta de Lixo foram considerados os seguintes: (i) Regular, com o serviço padrão de coleta mecanizada domiciliar; (ii) Regular e Especial, em unidades onde há a coleta mecanizada e a coleta manual; (iii) Especial, a partir de coleta manual; (iv) Depósitos de Lixo Relevante, para situações de acúmulo de lixo a céu aberto de forma inadequada em áreas extensas. Para a Frequência da Coleta, foram observadas três condições: (i) Diária; (ii) Alternada ou Semanal; e (iii) Lixo Não Coletado, depositado a céu aberto ou queimado. O Cartograma 14 expressa espacialmente os Tipos de Coleta de Lixo e a Frequência.

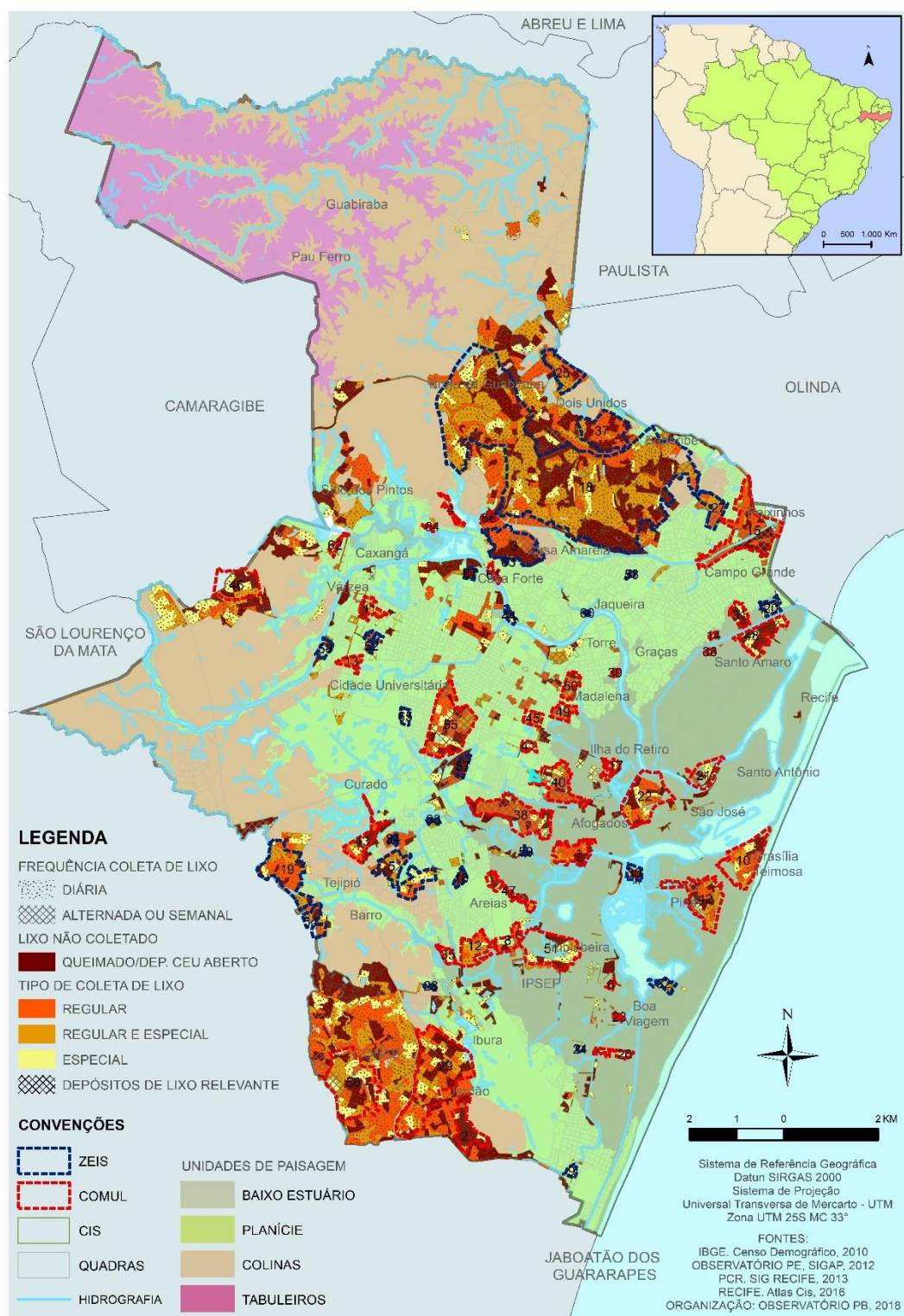
Pelos dados sistematizados para o Atlas, a maior parte das CIS e ZEIS têm coleta Regular ou Regular e Especial Diária. As coletas mistas *Regular e Especial) e a coleta Especial ocorrem, principalmente, nas CIS e ZEIS situadas em Colinas, mas ocorrendo, também, em algumas ZEIS no Baixo Estuário e Planície, como Santo Amaro (48). Foram detectados pelos levantamentos nas UCs, várias ocorrências de Lixo Não Coletado, a céu aberto, mas o que pode estar relacionado às limitações da pesquisa em distinguir situações de coleta Semanal associada a depósito inadequado e Lixo Não Coletado.

Cartograma 15 - A Iluminação Pública nas CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 16 - A Coleta de Lixo nas CIS e ZEIS



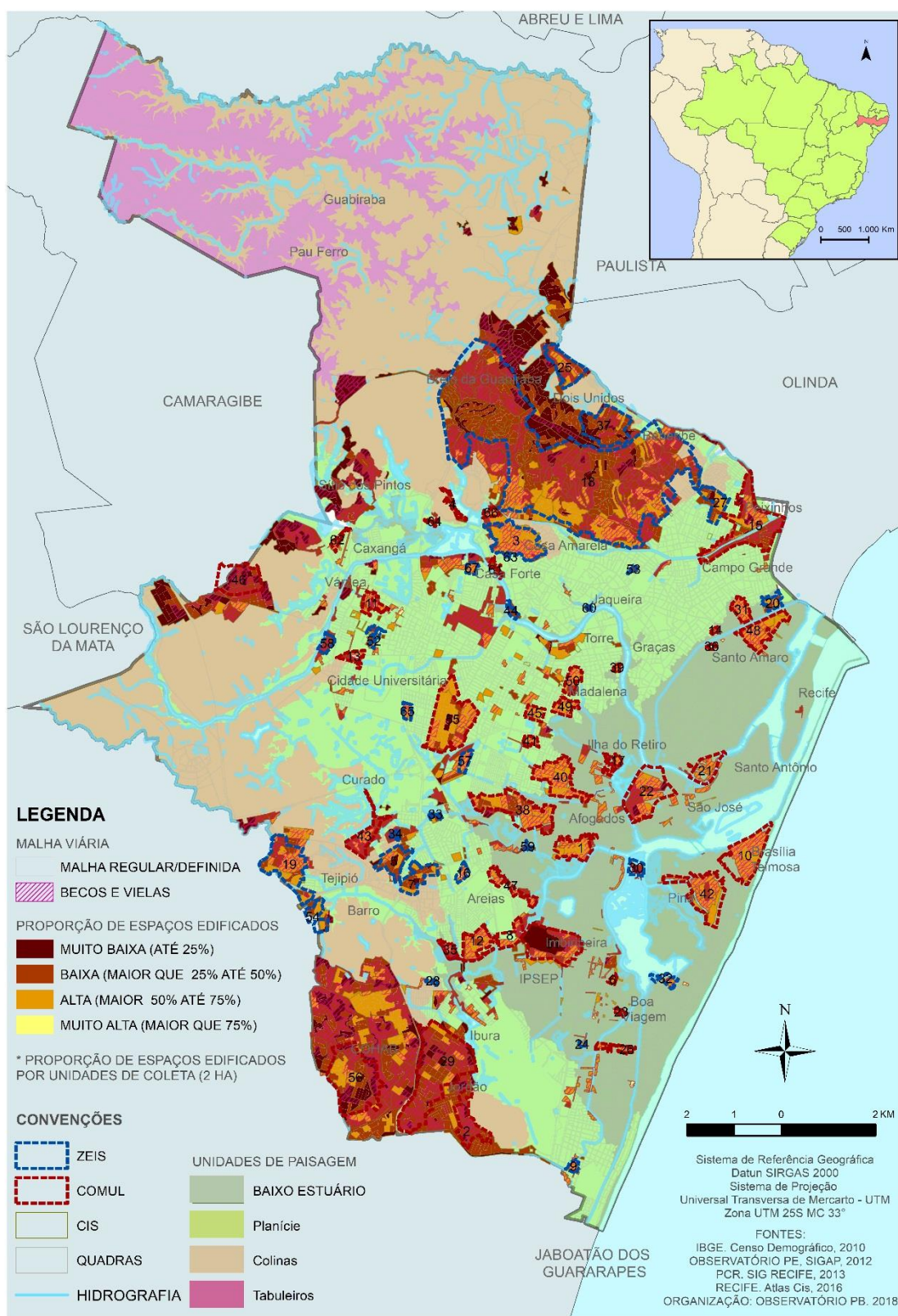
Elaborado pelo Autor, 2019.

Para a dimensão da Forma Urbana e Edificada, os Atributos observados foram: (i) Forma e desenho da malha viária; (ii) Existência de becos e vielas; e (iii) Materiais Construtivos predominantes das edificações. Além desses Atributos, foi considerada ainda a ocupação do solo nas CIS e ZEIS por edificações, denominada no Cartograma 17 como proporção de espaços edificados quanto às áreas dos assentamentos. Esta proporção foi analisada a partir de quatro intervalos: (i) Muito baixa, com a ocupação por edificações de até 25% do solo do assentamento; (ii) Baixa, com a ocupação maior que 25% até 50 %; (iii) Alta, com a ocupação maior que 50 % até 75%. Infelizmente, não há dados disponíveis sobre a verticalização e sobre a densidade construtiva nas CIS, mas a intensidade da ocupação já contribui para as análises. Para os dois primeiros Atributos, foram considerados os dados obtidos para a elaboração do Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016) e para o terceiro Atributo, Materiais Construtivos, foram aproveitados estudos realizados e observações diretas de campo, mas somente para as ZEIS com COMUL instaladas (Quadro 8), em função das informações disponíveis.

Apesar da importância do reconhecimento das formas de apropriação espacial e da preservação da tipicidade dos assentamentos serem fundamentais ao direito à cidade de seus moradores, a existência de becos e vielas, caso as infraestruturas, serviços e condições de mobilidade não tenham sido implantadas ou não venham sendo mantidos de forma adequada, pode expressar condições mais propícias a inadequações urbanísticas. Nesse sentido, o Atributo becos e vielas contrasta com o Atributo Malha Viária, quando esta é considerada regular e definida. Além disso, esses setores, caso a ocupação seja intensificada, tem mais possibilidades para contribuir para condições de insalubridade e de desconforto ambiental. Nesse sentido, é importante observar as subáreas com becos e vielas e com ocupação do solo mais intensa e ampla (com menos espaços livres e não edificados).

As ZEIS, incluindo as com COMUL, que apresentam sobreposições de áreas mais intensivamente ocupadas (proporção maior que 50%) com becos e vielas são as mais antigas, o que pode ser resultado da consolidação, mesmo com intervenções para urbanização integral ou parcial, dos becos e vielas e de níveis de adensamento mais altos e, também, da posterior intensificação da ocupação decorrente das necessidades das famílias ou do mercado informal. É possível observar tal sobreposição em ZEIS, principalmente nas localizadas no Baixo Estuário e na Planície, como Pina/Encanta Moça (42) e Coque (22), estas com entornos mais valorizados e, também, em outras como Campo Grande (15) e até as localizadas em Colinas, como Casa Amarela.

Cartograma 17 - A Forma Urbana e Edificada nas CIS e ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

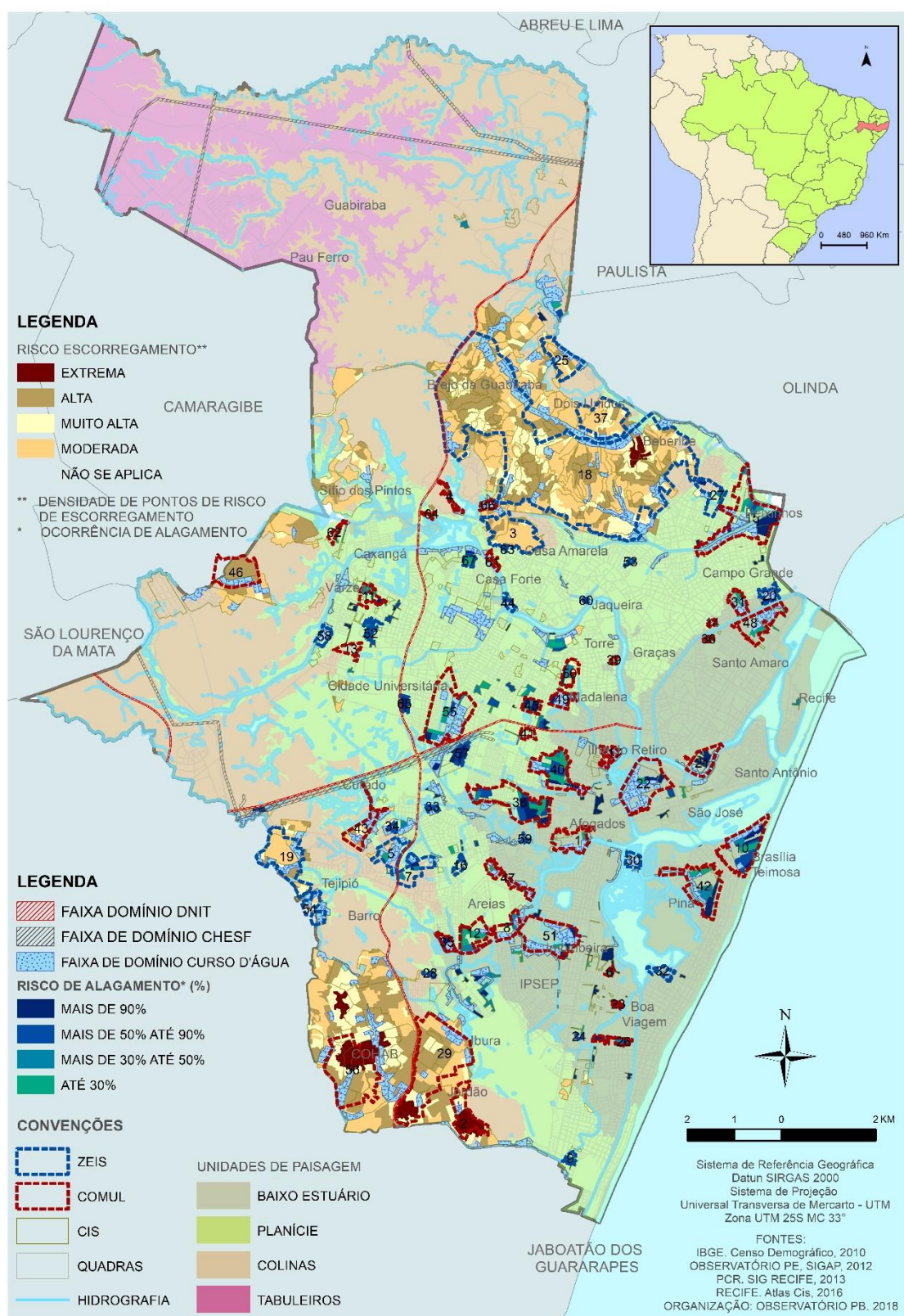
Para a segurança físico-ambiental das CIS e ZEIS foram considerados os dados do Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS e observados os seguintes atributos: (i) áreas de risco de alagamento e de escorregamento; (ii) faixas de domínio legal de linhas de transmissão, rodovias e ferrovias.

Foi possível contatar pelo Cartograma 18 que várias CIS e ZEIS localizadas no Baixo Estuário e na Planície e próximas a cursos e corpos d'água estão sujeitas a alagamentos, incluindo as ZEIS que têm COMUL instalada. O risco de alagamento foi dividido em quatro níveis: (i) até 30%; (ii) mais de 30% até 50%; (iii) mais de 50% até 90%; e (iv) mais de 90%. Nos dois últimos intervalos referentes a situações em que há maior risco de alagamento estão incluídas ZEIS com COMUL mais antigas, mesmo considerando que já tiveram muitos investimentos em drenagem e pavimentação, destacando as ZEIS Brasília Teimosa (10), Pina/Encanta Moça (42), Coelho (21), Mangueira (38) e Campo Grande (15), porém insuficientes, o que pode denotar também questões relativas à macrodrenagem da cidade não tratadas devidamente.

É necessário acrescentar que estas e outras ZEIS, incluindo as com COMUL, como Ilha do Joaneiro (31), Santo Amaro (48), Coque 22, Sítio Grande/Dancing Days (51), Afogados (1), Torrões (55) e Planeta dos Macacos (43) entre outras estão na faixa de domínio de cursos d'água, em muitas situações ocupando as margens e em outras avançando sobre as águas por meio de palafitas.

Os riscos de escorregamento, concentrados em Colinas, afetam localidades da ZEIS Casa Amarela e algumas subáreas das ZEIS com COMUL, situadas a Noroeste, UR5/Três Carneiros (56), Ibura/Jordão (29) e Alto da Jaqueira (2).

Cartograma 18 - A Segurança Físico-Ambiental nas ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

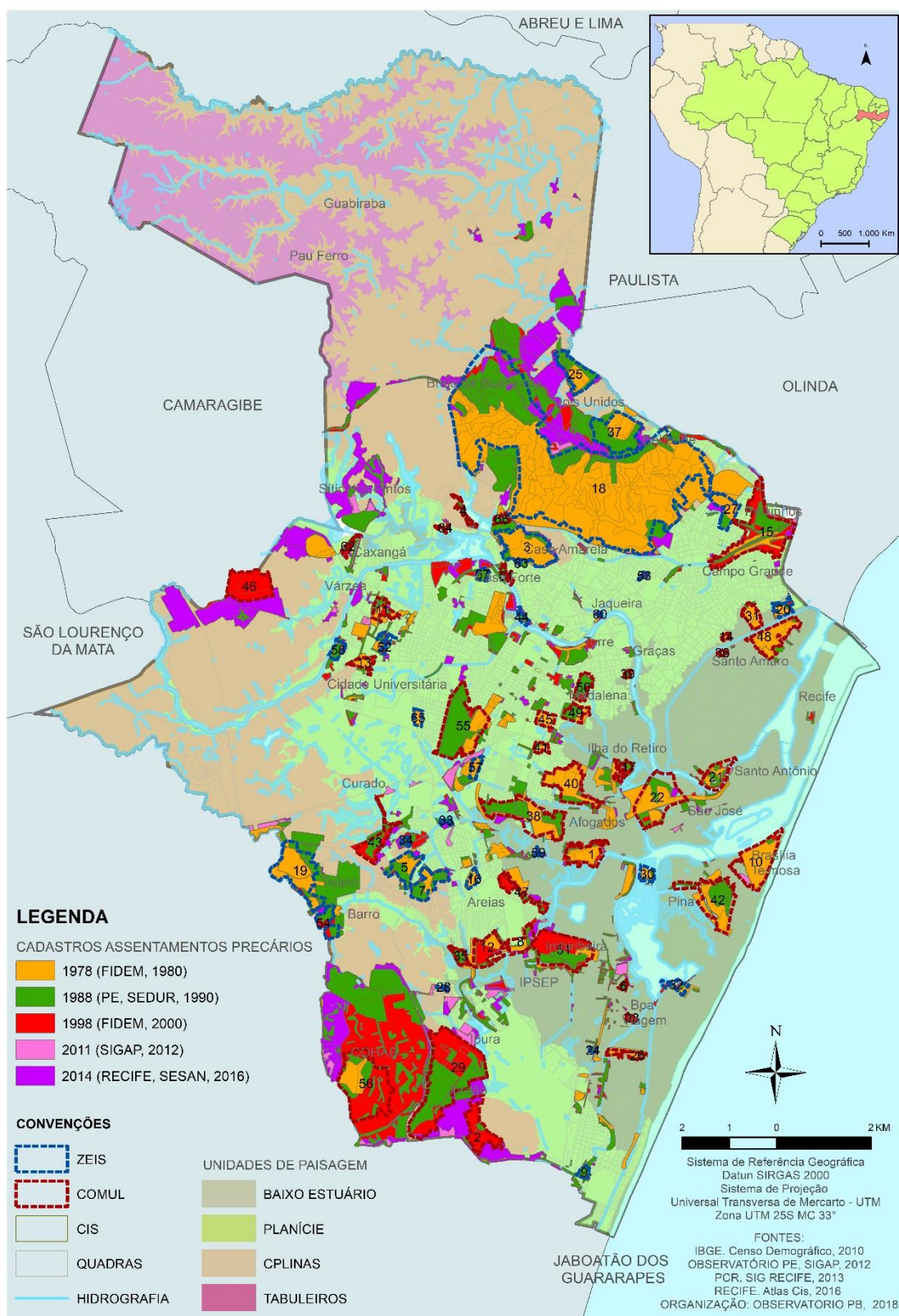
Para a Segurança da posse e de permanência foram analisados três Atributos: (i) Tempo de existência na área originalmente ocupada; (ii) Percentual da área mapeada contida em terrenos de marinha; e (iii) Nível de dinâmica imobiliária no entorno da área (densidade de edifícios com mais de 6 pavimentos).

Para o primeiro Atributo foram considerados os cadastros e sistematizações de levantamentos de assentamentos precários (1978; 1988; 1998; 2011; e 2014) é constatável que a maior parte das ZEIS com COMUL foi registrada no primeiro cadastro, sendo raras as situações em que uma ZEIS ou parte dela só tenha sido registrada a partir de 1998, como Rosa Selvagem (46). A antiguidade das ZEIS pode ser considerada um fator que expressa resistência a remoções e algum grau de consolidação na cidade (Cartograma 19).

Para as CIS e ZEIS localizadas ou que têm partes de seus territórios em Terrenos de Marinha (Cartograma 19) foram considerados cinco níveis: (i) não se aplica, quando não há Terrenos de Marinha; (ii) até 10% da área; (iii) mais de 10% até 50% da área; (iv) Mais de 50% até 90% da área; e (v) Mais de 90% da área da CIS ou ZEIS. As que têm mais de 90% da área em Terreno de Marinha estão quase todas na Unidade de Paisagem Estuarina, como as ZEIS com COMUL Santo Amaro (48), Coelhos (21), Coque (22), Afogados (1) e Sítio Grande/Dancing Days (51), Pina/Encanta Moça (42), Entra Apulso (26) entre outras, com algumas localizadas entre esta Unidade de Paisagem e da Planície como as ZEIS Campo Grande (15) e Jardim Uchoa (35).

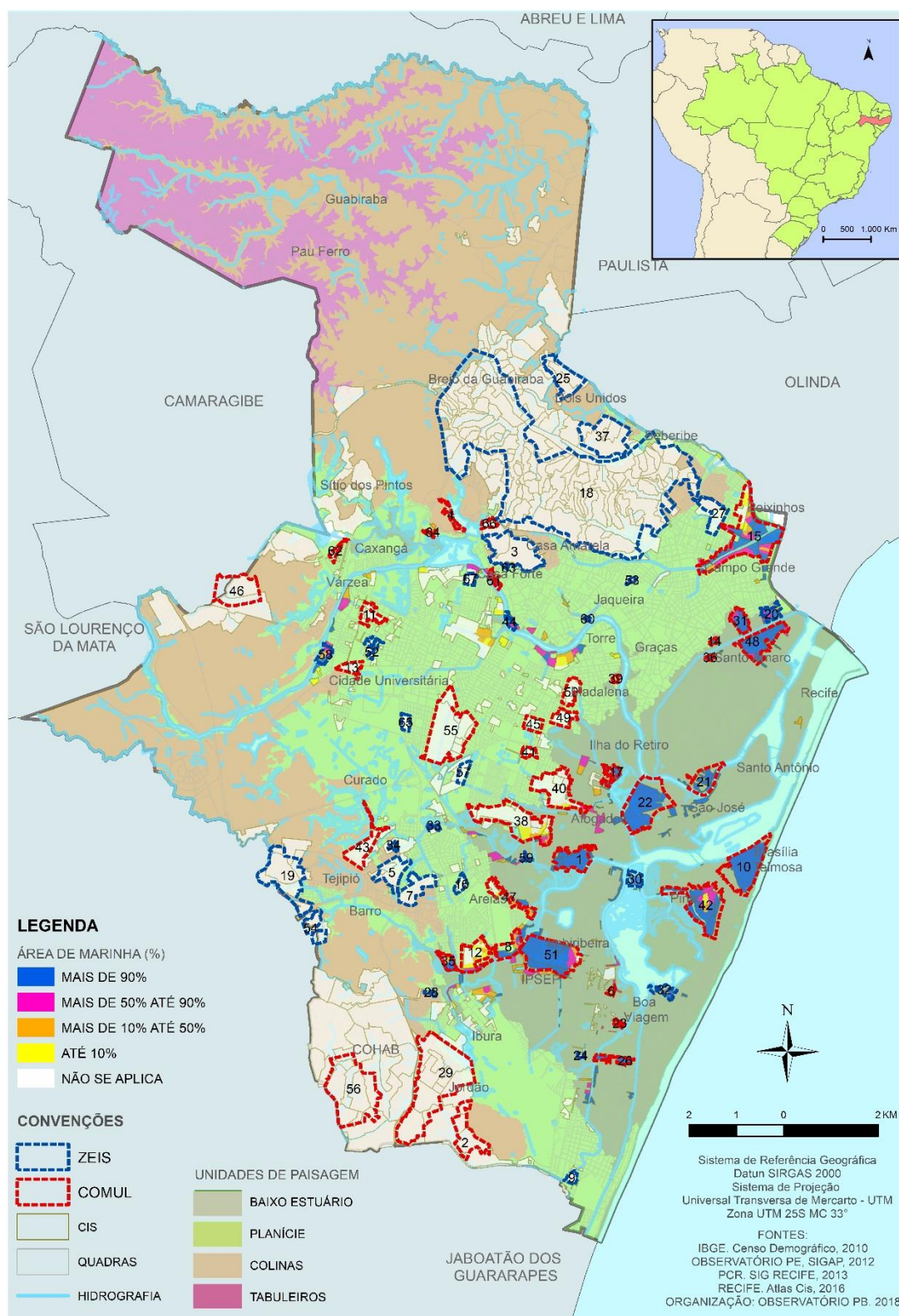
A condição de estar situada em Terrenos de Marinha, somada a outras como tempo de existência e de instituição da ZEIS, deveria ter facilitado as ações de regularização fundiária, considerando que bastaria a União passar a Cessão de Aforamento para o Município ou mesmo Estado, para que estas ações pudessem ser efetivadas por meio de vários instrumentos como a CDRU, CUEM etc. Todavia, as cessões vêm ocorrendo pontualmente e, tanto o Município quanto o Estado têm sido pouco efetivos na regularização fundiária. De alguma forma, esta demanda, como já comentado na Tese, deixou de ser prioridade após a diminuição dos conflitos fundiários e a instituição das ZEIS. A maior parte das CIS que já teve a cessão de áreas por parte da União é de ZEIS com COMUL, mas poucos títulos foram entregues. Outra questão a considerar é que algumas destas comunidades estão localizadas em áreas com forte dinâmica imobiliária e, assim, parte do descaso com a regularização pode não ser fruto, apenas, de inefetividade de órgãos públicos.

Cartograma 19 - Tempo de Existência das ZEIS



Elaborado pelo Autor, 2019.

Cartograma 20 - As ZEIS em Terrenos de Marinha



Elaborado pelo Autor, 2019.

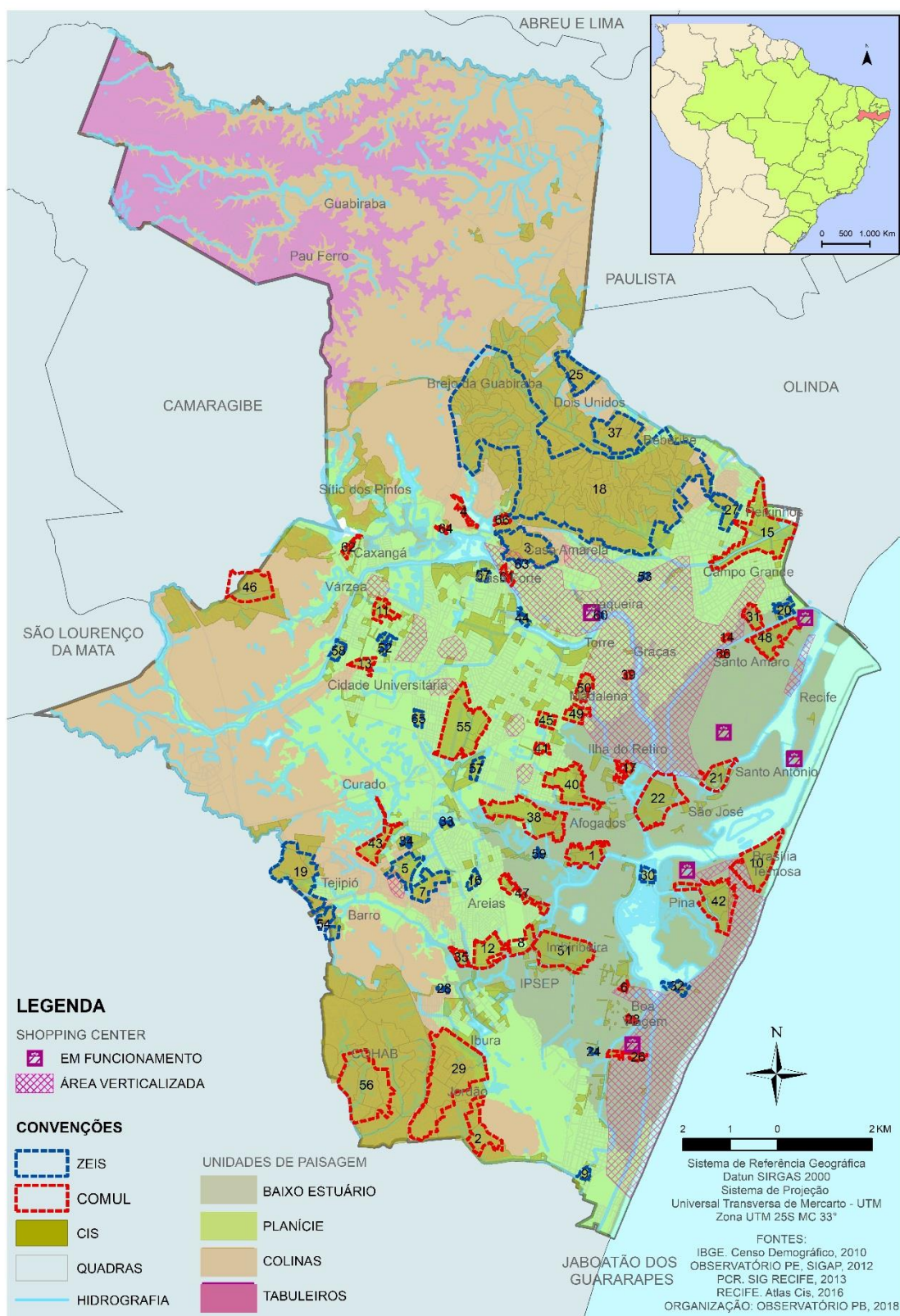
Para a análise do nível de dinâmica imobiliária no entorno da área, foram considerados dados e informações disponíveis no Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016) referentes a áreas com maiores densidades de edifícios verticais, residenciais multifamiliares ou empresariais, e, também, áreas próximas a shopping centers existentes ou projetados, levando em conta que os já realizados foram vetores de dinamização e valorização imobiliária no entorno.

Com relação à Verticalização foram considerados dos níveis (Cartograma 21): (i) áreas de alta verticalização, correspondendo aos setores onde predominam edificações com mais de 6 pavimentos; e (ii) área verticalizadas, correspondendo aos setores com algumas dinâmicas imobiliárias e com verticalização menos intensas. Parte das ZEIS com COMUL situadas no baixo Estuário ou em Planície, nas áreas de verticalização, como Brasília Teimosa (10), Pina/Encanta Moça (42), Entra Apulso (26), Coque (22), Coelhoos (21, Ilha do Joaneiro (31), Caranguejo/Tabaiaras (17), Sítio do Cardoso (50), Vila Esperança/Cabocó (61) entre outras estão sofrendo ou poderão ser adiante pressionadas no futuro pelo setor imobiliário (Quadro 8). É importante reconhecer que as áreas próximas a grandes equipamentos comerciais como os shopping centers têm tido suas valorizações e dinâmicas imobiliárias ampliadas.

Como é possível constatar em relação à Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental das ZEIS com COMUL pelo Quadro 8, para a segurança físico-ambiental há uma relação forte entre a localização das ZEIS, tomando em conta as Unidades de Paisagem, o investimento insuficiente em urbanização e os tipos de risco, com poucas ZEIS consideradas sem risco, a partir dos dados levantados e sistematizados pelo Atlas das Infraestruturas Públicas das CIS (RECIFE, 2016).

Em referência à segurança da posse e permanência, apesar da maioria dos assentamentos terem mais de 50 anos de existência, foram poucas e parciais as ações de regularização fundiária. As ZEIS em terras de marinha poderiam ter mais facilidade para a legalização da posse, mas são justamente aquelas localizadas próximas a áreas mais dinâmicas no âmbito imobiliário formal, o que, possivelmente, influenciou a falta de prioridade governamental para a garantia da posse dos ocupantes nesses assentamentos.

Cartograma 21 - As ZEIS e as Áreas Dinâmicas e Verticalizadas



Elaborado pelo Autor, 2019.

Quadro 8 – Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental das ZEIS com COMUL

ZEIS		ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
RPA 1					
21	COELHOS	Disponibilidade integral de infraestruturas e serviços para as áreas do PROMORAR. Precariedade muito alta com relação a esgotamento sanitário e drenagem não estruturada e pavimentação precária para as ocupações mais recentes. Há diferentes tipos de coleta de lixo. Cobertura de 60 a 95% da área da ZEIS com relação à Iluminação Pública.	Predominância de malha definida com edificações em alvenaria na área consolidada; ocupações mais recentes, com becos e vielas e construções em palafitas e com materiais improvisados. Alta densidade construtiva. O Limite da ZEIS engloba o terreno da fábrica da Matarazzo (desativada), cerca de 20% da área.	Risco de alagamento	Anos 1920; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
22	COQUE	Disponibilidade integral de infraestruturas e serviços para as áreas do PROMORAR. Precariedade muito alta de esgotamento sanitário e drenagem não estruturada e pavimentação precária para as ocupações posteriores. Há vários tipos de coleta de lixo e até o não coletado. Subáreas com cobertura parcial de Iluminação Pública.	Predominância de malha definida com edificações em alvenaria na área consolidada, e alta densidade construtiva. Ocupações mais recentes, com becos e vielas e baixa densidade construtiva. construções em palafitas e com materiais improvisados. A malha é cortada pelos trilhos do metrô.	Risco de alagamento; Linha de Metrô	Anos 1930; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
36	JOÃO DE BARROS	Disponibilidade Integral de infraestruturas e serviços.	Malha definida, com becos e vielas e com edificações em alvenaria e alta densidade construtiva. Quadra longa e pouca permeabilidade.	Risco de alagamento	Anos 1920; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
48	SANTO AMARO	Disponibilidade parcial das infraestruturas e serviços, com precariedade moderada e alta quanto a esgotamento sanitário predominantes e muito alta nas subáreas do Beco dos Casados e Ilha Santa Terezinha, sem drenagem estruturada. Subáreas com pavimentação das vias em condições precárias. Há variados tipos de coleta de lixo e até o não coletado. Subárea com cobertura parcial de Iluminação Pública.	A maior parte com malha definida com edificações em alvenaria e alta densidade construtiva, parcela menor com becos e vielas e algumas unidades de coleta mais precárias. A comunidade é cortada por canal que divide a área em duas zonas com pouca integração.	Risco de alagamento	Anos 1920; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas

ZEIS		ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
RPA 2					
15	CAMPO GRANDE	Disponibilidade parcial das infraestruturas e serviços, com subáreas com precariedade alta, muito alta e extrema quanto a esgotamento sanitário e drenagem não estruturada e pavimentação precária para subáreas que estão ainda sendo urbanizadas pelo PAC. Há diversos tipos de coleta de lixo e até o não coletado. Subáreas com coberturas parciais de Iluminação Pública.	Malha definida com edificações em alvenaria e algumas subáreas precárias. A proporção de espaços edificados é variada entre alta e baixa. No interior da área algumas quadras são muito longas, a maior chega a ter 400m. É cortada pelo Canal José dos Anjos e pelo Canal do Jacarezinho, que se tornam limites dividindo a ZEIS em duas zonas com permeabilidade limitada.	Risco de alagamento	Anos 1960; terrenos de marinha;
31	ILHA DO JOANEIRO	Disponibilidade parcial das infraestruturas e serviços, com subáreas com precariedade moderada e alta quanto ao esgotamento sanitário; drenagem estruturada para toda a ZEIS e subáreas precárias em pavimentação. Há coleta de lixo regular e regular e especial. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	Malha parcialmente definida com edificações em alvenaria e algumas subáreas precárias, com ocorrência de becos e vielas. A proporção de espaços edificados é alta.	Risco de alagamento	Anos 1960; terrenos de marinha;
RPA 3					
4	APIPUCOS	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços com precariedade moderada quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem estruturada para a maior parte, mas com subáreas em condição de precariedade alta e extrema; e pavimentação em condição moderada. A coleta de lixo na maior parte da área é regular e uma parte com serviço especial. Iluminação adequada na ZEIS.	A comunidade está disposta em uma única rua configurada às margens do açude de Apipucos, com presença de becos e vielas em mais de 50% da área concentradamente em sua extremidade sul. Edificações majoritariamente em alvenaria.	Risco de escorregamento	Anos 1950
14	CAMPO DO VILA	Disponibilidade integral de infraestruturas e serviços.	Malha definida, com vias alargadas em função da urbanização, mas ainda há presença de becos e vielas. Em parte da ZEIS houve a implantação de um conjunto habitacional.	Sem Risco	Anos 1930; próxima a áreas dinâmicas

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
			Edificações em alvenaria e com tendência à verticalização no entorno.		
61	VILA ESPERANÇA / CABOCÓ	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada e alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem com precariedade alta e com uma parte menor em condição moderada. Condições de precariedade de pavimentação moderada e extrema. A coleta de lixo é espacial. Cobertura parcial de Iluminação Pública.	Pode-se identificar duas localidades, uma predominantemente em alvenaria e outra com edificações em materiais improvisados. Em ambas o traçado urbano está estruturado, com ocorrência significativa de becos e vielas. Há tendência à verticalização no entorno.	Risco de alagamento	Anos 1980; próxima a áreas dinâmicas
64	VILA MACIONILA MUSSUM	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem com precariedade extrema e moderada. Condições de precariedade de pavimentação moderada e alta. A coleta de lixo é regular. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	A malha é definida e linear na margem do rio Capibaribe. É significativa a presença de becos e vielas. Edificações em alvenaria e há tendência à verticalização no entorno.	Risco de escorregamento	Anos 1980
66	VILA SÃO JOÃO	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem com precariedade alta e muito alta; com condições de precariedade de pavimentação alta e muito alta. A coleta de lixo é regular e especial e com partes com lixo a céu aberto.	A malha é definida. É significativa a presença de becos e vielas. Edificações em alvenaria e há tendência à verticalização no entorno.	Risco de escorregamento	Anos 1950
RPA 4					
11	BRASILIT	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem estruturada e parcialmente estruturada. Há vários tipos de coleta de lixo.	O arruamento é irregular na maior parte da área. Há becos e vielas em toda a área. As edificações são predominantemente em alvenaria.	Risco de alagamento	Anos 1970
13	CAMPO DO BANCO	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta quanto ao	O Arruamento é definido por vias, becos e vielas. As edificações são predominantemente	Sem Risco	Anos 1960

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
		esgotamento sanitário; com drenagem insuficientemente estruturada; e pavimentação com níveis de precariedade diversos. Há vários tipos de coleta de lixo. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	em alvenaria. Há tendência a verticalização na vizinhança da Universidade.		
17	CARANGUEJO/TABAIARES	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta quanto ao esgotamento sanitário; com a drenagem em condições de precariedade muito alta e alta; e pavimentação em condições moderada, alta, muito alta e extrema. A coleta de lixo é especial, com parte a céu aberto. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	A malha é definida com arruamento irregular e predominância de becos e vielas. Parte da comunidade está disposta sobre as margens do canal. As edificações são predominantemente de alvenaria. Há tendência a verticalização no entorno.	Risco de alagamento	Anos 1960; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
39	MANGUEIRA DA TORRE	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta quanto ao esgotamento sanitário com drenagem com precariedade muito alta; e com pavimentação em condição moderada. Há predominância de lixo a céu aberto. Iluminação Pública parcial na ZEIS.	A ZEIS está disposta em duas quadras do loteamento formal. No entanto o arruamento interno é irregular com predominância de becos e vielas. As edificações são em sua maioria de alvenaria. As quadras lindeiras ao assentamento são verticalizadas, com edifícios de alto padrão construtivo.	Sem Risco	Anos 1920; próxima a áreas dinâmicas
45	PRADO [BONGI]	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta quanto ao esgotamento sanitário; drenagem insuficientemente estruturada, mas com a ZEIS pavimentada. Há vários tipos de coleta de lixo. Subáreas com Iluminação parcial.	A ZEIS está disposta em quatro quadras do loteamento formal. No entanto, o arruamento interno é irregular com predominância de becos e vielas. As edificações são em sua maioria de alvenaria. Há tendência a verticalização no entorno.	Risco de alagamento	Anos 1940
46	ROSA SELVAGEM	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta e muito alta em algumas subáreas quanto ao esgotamento sanitário; com situações variadas quanto à drenagem desde estrutura a não estruturada, mas alta precariedade na pavimentação. Há diversos tipos de coleta de lixo e	Situada em área de colinas, o relevo acidentado com encostas e córregos provocam descontinuidades na malha urbana. Parte da comunidade possui arruamento regular e radial, mas há também a ocorrência de becos e vielas principalmente nas áreas mais baixas.	Risco de escorregamento	Anos 1990

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
		áreas com lixo a céu aberto. Iluminação adequada na ZEIS.			
49	SÍTIO DO BERARDO	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada e alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem parcialmente estruturada e com áreas pouco estruturadas; mas com vias pavimentadas. Há diferentes tipos de coleta de lixo. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	A ZEIS está disposta em quadras do loteamento formal do bairro do Prado. No entanto, o arruamento no interior dessas quadras é irregular, com becos e vielas. É cortada por canal que divide a área em dois setores com poucas conexões entre as partes. As edificações são, na maioria, de alvenaria. Há tendência a verticalização no entorno.	Risco de alagamento	Anos 1920
50	SÍTIO DO CARDOSO	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta quanto ao esgotamento sanitário; com situações variadas no tocante à drenagem. Há vários tipos de coleta de lixo. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	A ZEIS está disposta sobre quadras com arruamento definido. No interior há predominância de becos e vielas e quadras extensas. As edificações são em sua maioria de alvenaria. O Campo do Cacique encontra-se no centro da localidade que leva o mesmo nome. Há tendência à verticalização no entorno.	Risco de alagamento	Anos 1920; próxima a áreas dinâmicas
55	TORRÕES	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada em Torrões e alta em partes de Roda de Fogo e muito alta em Sítio das Palmeiras quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem estruturada e pavimentação na maior parte da ZEIS, com algumas subáreas de drenagem não estruturada e não pavimentadas. Há vários tipos de coleta de lixo, incluindo áreas com lixo a céu aberto. Uma subárea com Iluminação parcial.	A malha é definida com arruamento regular na localidade de Roda de Fogo que passou por processo de regularização urbanística. Há dois cursos d'água canalizados que condicionam o traçado e limitam as conexões no interior da comunidade. Nas demais localidades há predominância de becos e vielas. As edificações são predominantemente de alvenaria.	Risco de alagamento	Anos 1940; próxima a áreas dinâmicas
62	VILA FELICIDADE	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem com precariedade predominantemente moderada e com uma subárea em condição extrema; com	O Arruamento é definido por vias, becos e vielas. As edificações são predominantemente em alvenaria.	Risco de alagamento	Anos 1980

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
		pavimentação em condição de precariedade alta, muito alta e com uma pequena parcela em situação extrema. A coleta de lixo é na maior parte da área especial, com área com lixo a céu aberto. Iluminação Pública adequada na ZEIS.			
RPA 5					
1	AFOGADOS	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços (Integral para a subárea Padre Miguel), com precariedade moderada quanto ao esgotamento sanitário; com situações diversas em relação à drenagem, desde áreas estruturadas e pavimentadas, a não estruturadas e com precariedade quanto à pavimentação. Há diferentes tipos de coleta de lixo e áreas com lixo exposto. Duas subáreas com Iluminação parcial.	A malha é definida por arruamento regular com grandes quadras (a maior medindo 300m x 28m) dificultando a permeabilidade no local. As edificações são predominantemente de alvenaria. A Comunidade de Padre Miguel foi urbanizada e recebeu conjunto habitacional com blocos em quatro pavimentos. Nas margens do Rio há habitações precárias.	Risco de alagamento	Anos 1910; terrenos de marinha;
8	BEIRINHA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada quanto ao esgotamento sanitário; predominância de drenagem estruturada, mas com subáreas desestruturadas e precárias. Há diversos tipos de coleta de lixo e, também, área com lixo a céu aberto. Uma subárea com Iluminação parcial.	As edificações são predominantemente de alvenaria e se dispõem ao longo da margem do rio conformando uma única via que dificulta a permeabilidade. Há presença de becos e vielas em toda a comunidade.	Risco de alagamento	Anos 1970; terrenos de marinha;
12	CAÇOTE	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta e muito lata quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem estruturada em parte da ZEIS, mas com predomínio de subáreas desestruturadas e, também, com precariedade no que concerne à pavimentação. Há diferentes tipos de coleta de lixo.	A malha é definida por arruamento regular com quadras de tamanhos variados. As quadras maiores são entrecortadas por becos e vielas dificultando a permeabilidade no local. A leste o terreno há um imóvel da Autarquia de Manutenção e Limpeza Urbana do Recife (EMLURB) que interrompe o conjunto. Dois padrões foram encontrados: um mais denso com edificações de alvenaria; outro na margem do	Risco de alagamento	Anos 1970

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
			rio, na localidade do Ximboré, com menor densidade e edificações precárias.		
35	JARDIM UCHOA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem estruturada, mas grande parte da área com pavimentação precária. Há variados tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Uma subárea com Iluminação Pública parcial.	A malha é caracterizada por arruamento irregular com quadras de tamanhos variados. As quadras maiores são perpassadas por becos e vielas dificultando a permeabilidade no local. Há uma proporção alta de espaços edificados, dispostos em dois padrões: as edificações são predominantemente de alvenaria; na margem do rio ocorrem edificações precárias.	Risco de alagamento	Anos 1950
38	MANGUEIRA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada quanto ao esgotamento sanitário; com a drenagem estruturada na maior parte da ZEIS e algumas subáreas desestruturadas. Há vários tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Subáreas com Iluminação Pública parcial.	A malha é definida por arruamento regular com quadras predominantemente uniformes, longas, com aproximadamente 200m. As quadras mais largas são cortadas por becos e vielas. Tal disposição dificulta a permeabilidade. Pode-se encontrar dois padrões construtivos: um com densidade moderada e outro com densidade mais baixa; a maioria das edificações é de alvenaria.	Risco de alagamento; Linha de Metrô	Anos 1940
40	MUSTARDINHA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta em subáreas; com a drenagem estruturada e vias pavimentadas na maior parte da ZEIS e algumas subáreas desestruturadas e com pavimentação precária ou insuficiente. Há diversos tipos de coleta de lixo, incluindo áreas com lixo a céu aberto. Iluminação Pública adequada na ZEIS.	O arruamento regular caracteriza a malha urbana, com quadras predominantemente uniformes, longas, com algumas com 200m. As quadras mais largas são atravessadas por becos e vielas, com dificuldades à permeabilidade. Há dois padrões construtivos: um de densidade moderada e um com a densidade mais baixa, com as edificações, em maioria, de alvenaria.	Risco de alagamento	Anos 1920
41	NOVO PRADO	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços; com drenagem com precariedade muito alta e alta; e pavimentação em condição de precariedade predominantemente moderada. A coleta de lixo é	A malha é definida por arruamento irregular com quadras de tamanhos variados. As quadras mais largas são cortadas por becos e vielas, dificultando a permeabilidade. A densidade	Risco de alagamento	Anos 1950

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
		especial e regular-especial. Uma subárea com Iluminação Pública parcial.	construtiva é moderada e as edificações predominantemente são de alvenaria.		
43	PLANETA DOS MACACOS	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta, muito lata e extrema quanto ao esgotamento sanitário; com a drenagem estruturada na maior parte da ZEIS e algumas subáreas desestruturadas; com a pavimentação precária na maior parte da área. Há vários tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Iluminação Pública adequada.	A malha é caracterizada pelo arruamento irregular com quadras de tamanhos variados. As quadras mais largas são atravessadas por becos e vielas, insuficiente a uma permeabilidade adequada. A densidade construtiva é moderada e baixa e as edificações são de alvenaria.	Risco de escorregamento Faixas de domínio de rodovia e da CHESF	Anos 1970
47	RUA DO RIO IRAQUE	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta e muito alta quanto ao esgotamento; com áreas desestruturadas quanto à drenagem e à pavimentação. Há vários tipos de coleta de lixo e áreas com lixo exposto. Iluminação Pública parcial.	A malha é definida por arruamento irregular com quadras de tamanhos variados. As quadras mais largas são cortadas por becos e vielas, o que dificulta a permeabilidade. A densidade construtiva é moderada e as edificações predominantemente são de alvenaria.	Risco de alagamento	Anos 1980; terrenos de marinha;
RPA 6					
2	ALTO DA JAQUEIRA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada, alta e muito alta quanto ao esgotamento sanitário; com situações várias com relação à drenagem e pavimentação, com áreas estruturadas e pavimentadas e áreas desestruturadas e com pavimentação precária. Áreas com coleta especial e muitas áreas com lixo a céu aberto. Uma subárea com Iluminação Pública parcial.	A malha é definida por arruamento irregular com quadras de tamanhos variados. Algumas medindo 70m de largura são entremeadas por becos e vielas. O relevo acidentado também provoca discontinuidades na malha urbana e necessidade de contenções em alguns terrenos, levando em conta o relevo e ações anteriores dos moradores, como cortes inadequados de barreiras. A edificações são predominantemente de alvenaria.	Risco de escorregamento	Anos 1960
6	ARITANA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada quanto ao esgotamento sanitário; com a drenagem estruturada na maior parte da ZEIS; com drenagem com precariedade moderada	A malha é definida por arruamento irregular com quadras entrecortadas por becos e vielas. Tal disposição dificulta a permeabilidade no local. Pode-se perceber duas zonas: uma	Risco de alagamento	Anos 1950; terrenos de marinha;

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
		e extrema; e a pavimentação em precariedade alta e extrema. A coleta de lixo é regular-especial, com parte a céu aberto. Uma subárea com Iluminação Pública parcial.	urbanizada com densidade construtiva moderada e edificações predominantemente de alvenaria; Outra maíosa recente, avança para o manguezal com palafitas. A área está sujeita à forte verticalização.		próxima a áreas dinâmicas
10	BRASÍLIA TEIMOSA	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada e alta quanto ao esgotamento sanitário; com a drenagem estruturada na maior parte da ZEIS e uma subárea desestruturada e parcelas pequenas com a pavimentação desestruturada. Há diversos tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Uma subárea com Iluminação Pública parcial.	A malha é definida por arruamento regular com quadras predominantemente uniformes e longas. Há presença de becos e vielas. A proporção de espaços edificados é moderada e as edificações predominantemente são de alvenaria. A área está sujeita à verticalização intensa.	Risco de alagamento	Anos 1950; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
23	COQUEIRAL	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade extrema quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem com precariedade muito alta e pavimentação em condição de precariedade alta. Há muita disposição de lixo a céu aberto. Iluminação parcial.	É composta por becos e vielas. A área está sujeita à forte verticalização.	Risco de alagamento	Anos 1980; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
42	PINA / ENCANTA MOÇA	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada e alta quanto ao esgotamento sanitário; com a drenagem estruturada na maior parte da ZEIS e com subáreas desestruturadas, a precariedade na pavimentação é mais abrangente. Há vários tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Subáreas com Iluminação parcial.	A malha é definida por arruamento irregular com quadras atravessadas por becos e vielas. A área está sujeita à intensa verticalização. A proporção de espaços edificados é moderada e as edificações são de alvenaria, em sua maioria.	Risco de alagamento	Anos 1930; terrenos de marinha; próxima a áreas dinâmicas
26	ENTRA APULSO	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade alta e muito alta quanto ao esgotamento sanitário; com drenagem com precariedade em situações diversas, alta, muito alta e	A malha é caracterizada pelo arruamento irregular com becos e vielas. A área está sujeita à forte verticalização. A proporção de espaços	Risco de alagamento	Anos 1930; terrenos de marinha;

	ZEIS	ADEQUAÇÃO E SEGURANÇA URBANÍSTICA, FUNDIÁRIA E AMBIENTAL			
		INFRAESTRUTURA	FORMA URBANA E EDIFICADA	SEGURANÇA FÍSICO-AMBIENTAL	SEGURANÇA DA POSSE E DE PERMANÊNCIA
		extrema e pavimentação em condição moderada e alta. A coleta de lixo tem condição especial e a céu aberto. Uma subárea com iluminação parcial.	edificados é moderada e as edificações são, predominantemente, de alvenaria.		próxima a áreas dinâmicas
29	IBURA JORDÃO	Disponibilidade insuficiente de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta e extrema quanto ao esgotamento; situações diversas de drenagem, com áreas estruturadas integralmente, parcialmente e não estruturadas. A pavimentação tem níveis diferentes de precariedade. Há vários tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Subáreas com iluminação parcial.	A malha é definida por arruamento regular, com quadras de tamanhos variados. Algumas muito largas são entremeadas por becos e vielas. O relevo acidentado provoca discontinuidades na malha urbana e há necessidade de contenções em alguns terrenos. As edificações são, a maior parte, de alvenaria.	Risco de escorregamento	Anos 1960
51	SÍTIO GRANDE / DANCING DAYS	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade moderada e alta em Sítio Grande e alta e muito alta em Dancing Days quanto ao esgotamento; com situações variadas em relação à drenagem, desde subáreas estruturadas até desestruturadas; predominando áreas com pavimentação precária. Há vários tipos de coleta de lixo e áreas com lixo a céu aberto. Subáreas com iluminação parcial.	O arruamento irregular caracteriza a malha, com becos e vielas que se dispõem no entorno de grande alagado. Tal disposição dificulta a permeabilidade no local. A proporção de espaços edificados é moderada e as edificações são de alvenaria, na maioria.	Risco de alagamento	Anos 1920; terrenos de marinha.
56	UR-5 / TRÊS CARNEIROS	Disponibilidade parcial de infraestruturas e serviços, com precariedade muito alta e extrema quanto ao esgotamento sanitário; com situações diferentes quanto à drenagem e pavimentação, de subáreas estruturadas a partes desestruturadas. Há vários tipos de coleta de lixo e, também, áreas com lixo a céu aberto. Subáreas com iluminação Pública parcial.	A malha é caracterizada por arruamento regular. Há ocorrência de becos e vielas em subáreas. O relevo acidentado provoca discontinuidades na malha urbana e há necessidade de contenções em subáreas, dificultando a permeabilidades. A edificações são predominantemente de alvenaria.	Risco de escorregamento	Anos 1960

Fontes: Fontes: Sistema de Informações dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife (SIGAP) (BITOUN, et. al., 2009) e a Base de Informações Georreferenciadas do Atlas das infraestruturas públicas das CIS do Recife (RECIFE, 2016). Quadro elaborado pelo Autor, 2019. Quadro elaborado pelo Autor, 2019.

4.4 PARA ALÉM DA URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO, QUAIS AS CONDIÇÕES E PERSPECTIVAS DO DIREITO À CIDADE NAS ZEIS?

Na presente sessão foram reportados dois processos de urbanização integral de ZEIS, uma no âmbito do Sistema do PREZEIS, relativa às ZEIS João de Barros, e outro por iniciativa do Governo do Estado de Pernambuco, o da ZEIS Ilha de Deus, sem relação com o PREZEIS. Nesses casos, houve ações diretas e institucionais de vários agentes estatais, políticos, de moradores e de integrantes de entidades comunitárias e de organizações não governamentais. A escolha das ZEIS considerou: (i) que as ZEIS foram objeto de urbanização integral; (ii) períodos diferentes de intervenção, expressando condições e conjunturas políticas e econômicas distintas; (iii) fontes de recursos diferentes, com requisitos e exigências específicos; (iv) situações fundiárias variadas; e (v) comunidades com histórias de resistência e lutas e com entidades comunitárias ativas.

4.4.1. A urbanização da ZEIS João de Barros: ensaios para empreendimentos autogestionários

A ZEIS João de Barros integra o bairro de Santo Amaro, estando localizada no centro expandido do Recife, às margens da Avenida Agamenon Magalhães, a primeira perimetral da cidade, limitada ao norte pela Rua Barros Barreto, a leste pela UPE, a oeste pela Avenida Agamenon Magalhães e pela Rua Arnóbio Marquês.

Figura 1 - Localização da ZEIS João de Barros



Elaborado pelo Autor.

A ocupação de João de Barros se deu a partir dos anos 1920 do século passado, sobre aterros em áreas alagadas e de mangue, que foi intensificada nos anos 1940, em função da remoção dos pobres do centro do Recife pela Liga Social contra o Mocambo (PORDEUS, 2000). A construção do canal Derby-Tacaruna, a partir dos anos 1950, alterou as condições físico-ambientais do entorno, incluindo a comunidade de João de Barros. No final dos anos 1960 e início dos 70, houve tentativas de remoção da comunidade após a cessão de terrenos de marinha pelo Patrimônio da União à Fundação de Ensino Superior de Pernambuco (FESP), atual Universidade de Pernambuco (UPE), que incluíam a área ocupada por João de Barros. Com a construção da Avenida Agamenon Magalhães e do viaduto da Avenida João de Barros parte das moradias da comunidade foi demolida, mas reconstruída pelos moradores. A insegurança e instabilidade quanto à consolidação da comunidade, bem como a situação de pobreza das famílias, acarretava na predominância de moradias precárias.

No contexto de intensificação dos conflitos fundiários no Recife, é criado, em 1986, o Conselho de Moradores de João de Barros. O presidente do Conselho, Edvaldo Santos, a partir do apoio da CJP, começou a participar das reuniões do Fórum do PREZEIS e a reivindicar o reconhecimento da comunidade como ZEIS (PORDEUS, 2000). Este se deu por meio da Lei Municipal nº 15.096 de 1988. A COMUL foi instalada em 1988.

A situação fundiária da ZEIS João de Barros apresentava alguma complexidade, mesmo não tendo uma área tão extensa. Havia três setores com domínios e condições distintos (PORDEUS, 2000): (i) uma parte da área, terreno de marinha, foi cedida pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU) à FESP. Foram feitas gestões pela COMUL e pelo DRF/URB para solicitar à SPU e à FESP o repasse do domínio da área para a COHAB-PE para que essa promovesse a legalização da posse. Após longa negociação, com a permuta de uma área sob domínio municipal, o Conselho Superior da UPE aprovou o repasse do domínio da área para a COHAB; (ii) outra parte da área estava sob o domínio do Sindicato dos Metalúrgicos e foi desapropriada para a construção das unidades habitacionais para famílias reassentadas em função da urbanização; e (iii) a terceira parte da área da ZEIS, que estava sob o domínio do Sr. Edson Mesquita, também foi desapropriada para a expansão habitacional. Apesar do compromisso do Município estabelecido após a urbanização da ZEIS, a regularização fundiária não foi realizada.

A comunidade, antes da intervenção de urbanização em 1993, era caracterizada não apenas precariedade das condições de infraestrutura e de acesso a serviços, mas pela ocupação intensa do solo e as vias e becos estreitos e inadequação de suas moradias. Em 1990, quando foi realizada a pesquisa socioeconômica pela URB (RECIFE 1990), 63,78% das moradias tinha uma situação de conservação considerada precária.

João de Barros tornou-se prioridade para o Fórum do PREZEIS em outubro de 1993 em decorrência da precariedade, da viabilidade para uma intervenção integral, considerando sua reduzida área e a complexidade urbanística, requerendo, assim, um montante de recursos menor do que a maioria das outras ZEIS. Além disso, foram considerados pelo Fórum do PREZEIS, o grau de organização social da área. A intervenção previu obras de infraestrutura para a drenagem e implantação de esgotamento condominial, além da construção de algumas unidades habitacionais, de equipamentos sociais e da eletrificação da estação elevatória (RECIFE, sem data). A pavimentação, que não havia sido aprovada pelo Fórum do PREZEIS em função da limitação de recursos, só foi realizada por conta da economia dos investimentos decorrente do controle sobre execução das obras exercido pela COMUL e moradores.

A primeira etapa da urbanização teve como obras: a implantação das canaletas de drenagem; remanejamento de famílias para o primeiro conjunto de habitações, construído pelos moradores com materiais cedidos pela URB, e a regularização dos lotes, principalmente, os desocupados. Na segunda etapa, foi realizada a implantação do esgotamento sanitário do tipo condominial e habitações construídas por uma construtora contratada pela URB. De modo geral, a qualidade parece não ter sido priorizada pelo Poder Público e pela construtora nas obras, como expressão de uma subcidadania imposta e persistente. Trechos de canaletas previstos para a drenagem e alguns ramais condominiais para esgotamento sanitário não foram implantados. O transbordamento dos esgotos após as obras foi “resolvido” quando moradores conectaram parte da rede de esgotamento a de drenagem.

No tocante à manutenção do sistema de esgotamento condominial, a COMPESA, historicamente, teve uma participação restrita, limitando-se à serviços na estação elevatória e situações mais graves na rede principal. A maior parte da manutenção cotidiana dos ramais vem sendo feita por alguns moradores, mobilizados pelo Conselho. Estes também realizaram obras complementares para adequações e atendimento de novas demandas. Com as obras de urbanização, o sistema viário de João de Barros foi consolidado sem grandes modificações, respeitando a tipicidade e formas de ocupação e apropriação espacial. No entanto, além da densidade construtiva alta e a ocupação do solo intensa antes da intervenção, após a urbanização ambas se intensificaram, o que pode comprometer as infraestruturas e, também, as condições de conforto ambiental e salubridade na comunidade.

Figura 2 – Foto de edificação com três andares em João de Barros



Foto do Autor - visita em dezembro de 2018

Figura 3 - Foto da Via local da Av. Agamenon Magalhães com vista à João de Barros



Foto do Autor - visita em dezembro de 2018.

Não foram criados espaços livres de lazer em João de Barros, mas os moradores utilizam as áreas livres da Av. Agamenon Magalhães, localizadas em um canteiro que separa a via principal da via local, com praças e quadra esportiva e pista para caminhada. Esta área abriga, atualmente, um posto policial. Como equipamentos na comunidade, além do Conselho de Moradores e do Centro Cultural, foi implantada uma creche a partir de financiamento do BNDES. Após a urbanização, vários serviços passaram a funcionar com regularidade como o de coleta de lixo, correios e as visitas de agentes de saúde.

Figura 4 - Foto de Equipamentos de lazer usados por moradores de João de Barros



Foto do Autor - visita em dezembro de 2018

Figura 5 – Foto da Creche que serve às famílias de João de Barros



Foto do Autor - visita em dezembro de 2018.

Em termos de Inserção Urbana, considerando a dimensão das Conexões, esta ZEIS está situada às margens primeira Perimetral, a Av. Agamenon Magalhães, uma Arterial Principal e além das outras

vias locais que estabelecem os limites da comunidade, esta está muito próxima da Av. João de Barros, uma Arterial Secundária. Além do acesso a importantes vias da cidade e a meios de transporte coletivo, com várias linhas de ônibus passando em vias próximas para todas as direções na cidade, a ZEIS João de Barros tem disponível no entorno diversos equipamentos de saúde, como o Hospital Oswaldo Cruz, bem como de várias escolas públicas nos bairros de Santo Amaro, Boa Vista e Encruzilhada; além de um conjunto diversificado de estabelecimentos comerciais e de serviços e equipamentos culturais e de lazer. João de Barros está a menos de 1,5 km do Centro Secundário da Encruzilhada e integra a área do Centro Expandido do Recife.

Para a dimensão da Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental, é possível constatar o acesso adequado a todas infraestruturas e serviços relativos ao saneamento ambiental. Os problemas de obstrução e retorno nas redes de esgotamento sanitário e de drenagem, na maior parte dos casos, têm sido resolvidos pelos moradores. Quanto à forma urbana e edificada, a ocupação dos lotes é muito intensa, tendendo a se acentuar em conjunto com o adensamento construtivo e verticalização das edificações, todas em alvenaria. Tal adensamento gera situações de desconforto ambiental e insalubridade, agravadas pelo acesso por meio de vielas estreitas. Em João de Barros, não há pontos de risco em decorrência das condições físico-ambientais, considerando o grau de urbanização, nem por proximidade a faixas de domínio legal de linhas de transmissão, rodovias e ferrovias. No âmbito da segurança da posse e de permanência, apesar da área não ter sido regularizada, além do tempo de existência e de parte da área estar contida em terrenos de marinha, não tem havido ameaças quanto a remoções. Em função dos interesses imobiliários em relação ao bairro de Santo Amaro, por enquanto na porção leste, é possível que no futuro haja alguma pressão do mercado. Vale ressaltar que, atualmente, segundo depoimento de um líder comunitário, há uma dinâmica mais intensa do mercado informal para a compra e venda de imóveis.

Nos campos socio-organizativo, de participação social e político, as mobilizações de resistência frente às ameaças de remoção, considerando a insegurança jurídica da posse no passado, e depois para a urbanização da comunidade merecem destaque na história de ações diretas e institucionais, reforçando a coesão e identidade. Obviamente, que em muito pouco tempo foram diversas conquistas que contribuíram para o mobilizar e para fomentar iniciativas comunitárias, como também fortaleceram a confiança em seus líderes. Da criação do Conselho e atenuação dos conflitos fundiários com a transformação da área em ZEIS à urbanização da comunidade, foram menos de 10 anos. É importante considerar, igualmente, as ações nos campos desportivos e cultural que sempre contribuíram para a sociabilidade e para fortalecer o capital social da comunidade. Entre essas últimas ações, merece destaque a Associação Desportiva Palmeiras de Santo Amaro,

criada em 1979, e que sempre mobilizou moradores da comunidade em decorrência da participação em campeonatos de futebol amador.

Outro elemento a ressaltar é que ao mesmo tempo em que é constatável uma certa concentração de poder e responsabilidade na figura do Presidente do Conselho, Edvaldo Santos, a relação com agentes políticos do executivo e do parlamento foi de relativa autonomia, já que o engajamento político-partidário sempre foi rejeitado no Conselho de Moradores.

A partir das lutas urbanas, portanto, outras iniciativas e empreendimentos da comunidade começaram a ser realizados, vários destes apoiados por organizações parceiras, principalmente nos anos 1990. Para além das atividades desenvolvidas pelo centro cultural, com a promoção de festas e atividades com grupos diversos (de capoeira, de idosos e de adolescentes), foram criadas: a Cooperativa de Serviços Ltda (COOPSERV), em 1994, por iniciativa do Conselho, com o suporte da UPE, da ONG Diaconia e do Núcleo de Apoio aos Movimentos Populares (NUAMPO) da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP), para serviços de serralharia, marcenaria e confecção de vassouras; e a rádio comunitária, em 1997, com apoio de agência de cooperação alemã. Outras parcerias também são dignas de nota. A UPE passou a desenvolver vários programas de formação nos campos da educação, saúde e capacitação profissional e esportivas (PORDEUS, 2000) e algumas ONGs deram apoios diversos, como o Centro Estudo Ação Social de Pernambuco (CEAS), para a geração de trabalho e renda; e a Casa de Passagem, que realizou trabalho de prevenção e recuperação de adolescentes no tocante ao uso de drogas e doenças sexualmente transmissíveis.

João de Barros, como em outras comunidades populares, vem sendo afetada pelas redes de tráfico de drogas e a insegurança e violência decorrente dos conflitos entre facções. Há esforços do Conselho de Moradores no sentido de preservação da comunidade e da integridade de seus moradores e, também, de apoio à recuperação dos que se envolveram com o tráfico.

A experiência de João de Barros, a partir das ações diretas e no campo institucional de resistência às ameaças e ações de remoção e, posteriormente, para a urbanização e para o desenvolvimento de ações para a geração de trabalho e renda, refletiu a omissão ou o apoio estatal limitado, mas, também, apontou para algumas sementes de empreendimentos em uma perspectiva autogestionária e de conquista da cidadania. Estas iniciativas parecem não estar mais brotando, em função da diminuição de urgências que mobilizavam as ações coletivas, bem como do contexto amplo de fragmentação social, agravado pela coerção exercida pelos poderes paralelos referentes ao tráfico de drogas.

4.4.2. Ilha de Deus, das lutas pela sobrevivência e reconhecimento ao Plano de Ação Integrada de Investimentos

A Ilha de Deus, antes denominada como “Ilha sem Deus”, está localizada entre os bairros da Imbiribeira e do Pina, Zona Sul da cidade do Recife, situada no estuário dos rios Pina, Tejiptó e Jordão, parte Norte de um grande manguezal urbano.

Figura 6 – Localização da ZEIS Ilha de Deus



Elaborado pelo Autor.

A ocupação da área teve início nos anos 1950, por uma população em situação de extrema pobreza que promoveu aterros para construir moradias precárias, com materiais improvisados, algumas como palafitas nas margens da Ilha. Os habitantes da Ilha de Deus, historicamente, além da precariedade de suas formas de ocupação, estiveram, pelas condições do sítio, vulneráveis às variações das marés, mas também à poluição dos rios contaminados com o esgoto da cidade formal (MOREIRA e SOUZA, 2007). De toda forma, não apenas a ocupação cresceu, como a atividade da pesca, principal meio de sobrevivência dos moradores, passou, a partir da década 1970, a ser organizada a partir de viveiros de pescados (camarão) (NEVES e MARIZ, 2013).

Por se constituir em uma ilha, ao mesmo tempo em que foi formada uma comunidade isolada da cidade, as condições de ocupação e as atividades econômicas predominantes relacionadas à pesca contribuíram para a geração de um “sentimento de identidade com o lugar por parte dos

habitantes” (NEVES e MARIZ, 2013). O que favoreceu, também, a resistência dos moradores contra as políticas estatais de remoção (MORAES e MARQUES, 2017) e, adiante, a ações diretas reivindicativas por melhorias nas condições de infraestrutura e pelo acesso a serviços e por preservação ambiental.

A construção da Ponte “Vitória das Mulheres” em 1986, permitindo a conexão com o Bairro da Imbiribeira, foi uma das poucas intervenções físicas antes do Plano de Ação Integrada de Investimentos em 2007. Tornou-se uma conquista emblemática de reconhecimento e consolidação da comunidade, antes acessada somente por meio de embarcações, por conta da mobilização das mulheres moradoras da Ilha de Deus e da ampliação do acesso ao entorno e à cidade.

Algumas infraestruturas e serviços foram implantados nos anos 1990, como os de água, energia e limpeza urbana e, também, alguns equipamentos como a Escola, a Creche e um Posto de Saúde (NEVES e MARIZ, 2013). Outro reconhecimento importante foi a instituição da área como ZEIS pela Lei Municipal 16.103/95. Vale ressaltar que não havia instrumentos legais na época que previssessem a possibilidade de regularização fundiária de ocupações em áreas de preservação.

Em 2007, o governador do Estado de Pernambuco, Eduardo Campos (2007-2010 e 2011-2014) tomou a decisão de desenvolver o Plano de Ação Integrada de Investimentos para a ZEIS Ilha de Deus, a partir da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), tendo contratado a Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (FADE/UFPE) para elaborar diagnóstico e plano. Apesar de líderes e entidades comunitárias terem sempre reivindicado melhorias para a Ilha de Deus, não há registros de que esta decisão tenha sido motivada por pressão da comunidade.

A partir do diagnóstico e cadastro censitário realizados no âmbito do Plano de Ação Integrada, em 2007, foi constatado que a comunidade era composta por 1.152 habitantes, 348 imóveis, 69% dos domicílios afetados diretamente pela maré. Quase metade das famílias (46,1%) recebia até um salário mínimo e o nível de escolaridade era muito baixo, com 10,2% de analfabetos (NEVES e MARIZ, 2013). Cerca de 64% das famílias viviam da pesca ou da catação de marisco.

O Plano de Ação Integrada de Investimentos envolveu dois projetos: o Projeto de Urbanização e o Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico e de Fortalecimento dos Aspectos Culturais, sob a coordenação da SEPLAG, tendo uma gerenciadora, a Diagonal Transformação de Territórios, para o desenvolvimento dos projetos socioeconômicos e fiscalizar as obras e a implementação do projeto ambiental, executados por uma construtora (NEVES e MARIZ, 2013).

Figura 7 – Divisão das áreas do processo de urbanização da ZEIS Ilha de Deus.



Fonte: SEPLAG-PE, 2007.

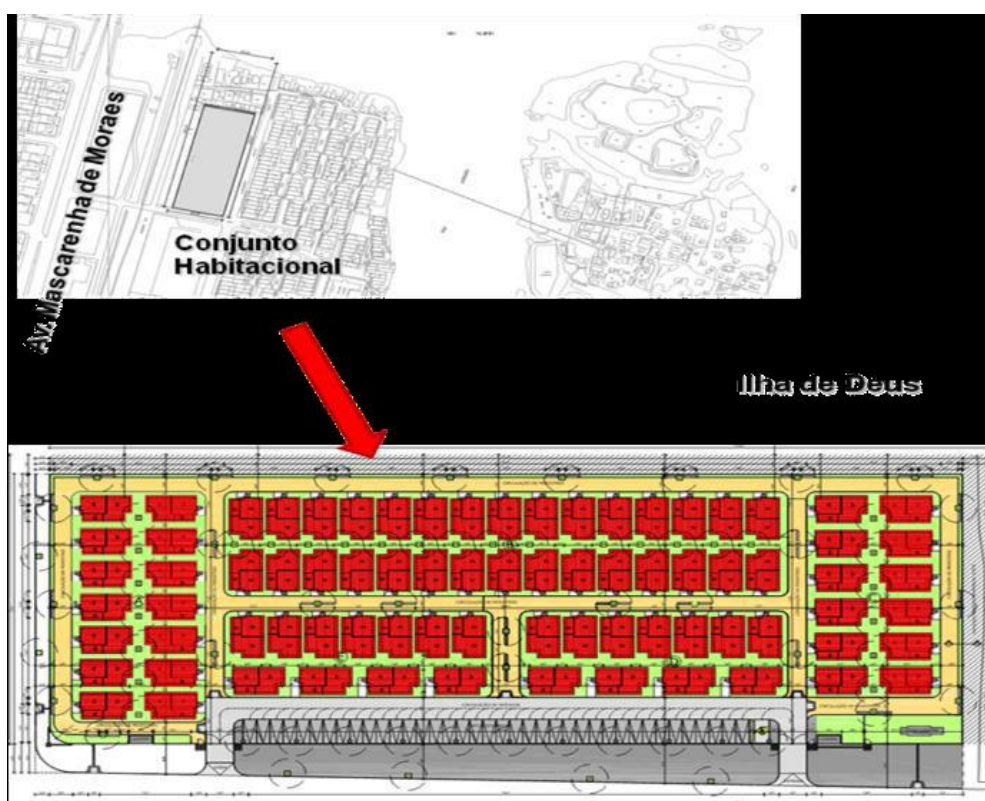
O projeto de urbanização foi implementado de 2009 a 2014, prevendo toda a infraestrutura básica e os serviços públicos urbanos a partir das seguintes intervenções (NEVES e MARIZ, 2013): (i) a elevação da cota da Ilha e demarcação da área ocupada; (ii) a retirada de viveiros para viabilizar a obra de dragagem e a recomposição de mangue da área anteriormente ocupada por palafitas; (iii) a construção de cais, píer, deque-mirantes; (iv) a abertura e a consolidação de sistema viário, com a construção da ponte de concreto (para veículos pequenos) e da via de contorno e a pavimentação das vias internas; (v) o paisagismo e replantio de vinte mil mudas de espécies nativas da região; (vi) a implantação das redes de abastecimento de água (substituição de toda a rede existente), de esgotamento sanitário e de drenagem, além do sistema de iluminação pública. Todas as famílias foram cadastradas nas concessionárias para pagarem tarifa social pelos serviços públicos; (vii) a construção de novos equipamentos comunitários e estrutura de lazer (Unidade de Beneficiamento de Pescado, Escola de Remo, três praças e playground) e a melhoria dos equipamentos existentes (Posto de Saúde, sede do Caranguejo Uçá, Escola Municipal, Centro Educacional Popular Saber Viver, Creche, Centro Integral Vida II, Espaço das Pescadoras.

O projeto abrangeu, ainda, a construção e melhoria das habitações, com a regularização fundiária. Em função do projeto de urbanização e dos tipos escolhidos de unidades habitacionais, foi necessário o reassentamento de 78 famílias para um empreendimento habitacional situado a cerca de 200m da ZEIS.

As demais famílias, em um total de 278 famílias, continuaram na Ilha, urbanizada. Para isso, foram construídas 272 novas unidades habitacionais, com cinco tipologias habitacionais para atender de forma mais adequada às necessidades e condições específicas das famílias, todas unifamiliares, a saber: (i) 208 unidades habitacionais duplex com dois quartos; (ii) 40 unidades habitacionais térreas com dois quartos; (iii) 4 unidades habitacionais térreas com 3 quartos; (iv) 20 unidades habitacionais mistas; (v) 78 unidades habitacionais duplex com três quartos, sendo 3 adaptadas para deficientes físicos (NEVES e MARIZ, 2013). Todo o processo de definição de tipos habitacionais e distribuição das unidades se deu de forma participativa.

Foram realizadas capacitações para habilitar os moradores da comunidade para participar das obras de urbanização. Em alguns momentos foram absorvidos “quase 50% do pessoal contratado pela construtora” (NEVES e MARIZ, 2013).

Figura 8 - Localização do Conjunto Habitacional Ilha de Deus.



Fonte: SEPLAG-PE, 2007.

Figura 9 – Foto de Conjunto Habitacional na Ilha de Deus



Figura 10 – Foto do Conjunto Habitacional de Ilha de Deus no continente



Fotos do Autor – visita em dezembro de 2018.

O Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico e de Fortalecimento dos Aspectos Culturais abrangendo as áreas sociais e de emprego e renda e ambiental foi implementado visando a sustentação econômica e a permanência das famílias na Ilha. Diversas vocações econômicas foram levantadas para além da pesca artesanal e aquicultura familiar, como o artesanato com reaproveitamento de resíduos da pesca, culinária e atividades culturais (MORAES e MARQUES, 2017). Para fomentar essas atividades, foram desenvolvidas iniciativas de qualificação profissional, empreendedorismo e negócios sociais, articulando secretarias, empresas privadas, instituições do sistema “S” e organizações da sociedade civil (MORAES e MARQUES, 2017). Foi criada, ainda, uma compensação temporária pelo Governo do Estado em decorrência da retirada dos viveiros de camarão por conta das obras, um auxílio-renda (NEVES e MARIZ, 2013). Os pescadores e catadores que receberam esta compensação, participaram de programas de capacitação para buscar alternativas econômicas, já que há restrições aos viveiros em função dos impactos ambientais.

O projeto Poupadoras da Ilha de Deus é outra importante iniciativa socioeconômica na Ilha de Deus, desenvolve ações de fortalecimento econômico das famílias a partir da poupança comunitária visando impulsionar os pequenos empreendimentos dos moradores. Esse projeto foi apoiado pela Rede Internacional de Ação Comunitária (Rede Interação), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) cuja missão é apoiar e fomentar ações de organização e mobilização comunitária em favelas, e que tem contribuído para que as Poupadoras da Ilha realizem intercâmbios em outras favelas do Brasil e de outros países.

Analisando a Inserção Urbana da Ilha de Deus, a despeito de se constituir em uma Ilha com acesso único, por meio uma ponte a partir da Rua Engenho Bom Recreio, não tendo ligações com o tecido

urbano mais próximo, é possível constatar que como via Arterial principal mais próxima há a Av. Mal. Mascarenhas de Moraes e que há partir dela e também em trechos mais próximos à comunidade o acesso a transporte coletivo. Há, ainda, um conjunto de pequenos estabelecimentos de serviços e comércio na vizinhança continental e, também, linhas de ônibus que conectam a comunidade com diversas partes da cidade. Vale registrar, ainda, a proximidade à Avenida Mal. Mascarenhas de Moraes que permite o acesso a outras linhas de ônibus e a diversos serviços no bairro da Imbiribeira e na cidade, distante cerca de 700m, mas com ponto de travessia da linha de metrô que amplia a distância a percorrer. A Ilha de Deus está próxima, também, da estação de Metrô Imbiribeira.

Figura 11 – Foto do Portal da Ponte da Ilha de Deus



Figura 12 – Foto da Ponte da Ilha de Deus



Fotos do Autor - visita em dezembro de 2018.

Para o acesso a Equipamentos, na comunidade há um Posto de Saúde e uma Escola Municipal de Ensino Fundamental. Não foi concluída a Unidade de Beneficiamento de Pescado, como prevista no projeto de urbanização. Há outros equipamentos e entidades sociais, culturais e religiosas na Ilha de Deus: duas igrejas evangélicas; o Centro Educacional Popular Saber Viver, com serviços de educação profissional (padaria, pastelaria, artesanato), escola de futebol, curso de dança, teatro e apoio educacional; o Centro de Desenvolvimento Integral Vida II, entidade sem fins lucrativos para apoio escolar à comunidade; e a Ação Comunitária Caranguejo Uçá, constituído por jovens da própria localidade e de outras comunidades, que, por meio da arte busca o estimular o pensamento crítico (NEVES e MARIZ, 2013).

Figura 13 – Foto do Posto de Saúde de Ilha de Deus



Figura 14 – Foto da Escola de Ilha de Deus



Fotos do Autor - visita em dezembro de 2018.

Sobre a Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental, todas as infraestruturas e serviços urbanos foram implantados e, até o momento, há regularidade e condições adequadas de funcionamento. Com o reordenamento urbanístico e construção de novas unidades habitacionais, as condições da forma urbana e de habitabilidade se tornaram adequadas à reprodução socioespacial dos moradores-habitantes da Ilha de Deus.

Figura 15 – Foto da Área de Lazer de Ilha de Deus



Figura 16 – Foto das Catadoras de mariscos na Área de Lazer de Ilha de Deus



Fotos do Autor - visita em dezembro de 2018.

Não há mais na Ilha de Deus, após a urbanização e reassentamento das famílias que moravam em palafitas, riscos socioambientais, contudo não foram implementadas ações para a regularização fundiária, apesar da área estar integralmente situada em terrenos de marinha. A comunidade vem passando por uma intensificação na dinâmica do mercado imobiliário informal, com a venda de várias unidades habitacionais para segmentos com condições socioeconômicas similares a dos antigos moradores. Outras unidades foram ocupadas por um grupo de traficantes de drogas, que vem exercendo controle sobre a área.

O processo de urbanização foi realizado com a participação dos moradores na tomada de decisões, principalmente no que se refere às unidades habitacionais e às atividades econômicas. Entretanto, após a intervenção, houve uma desmobilização da comunidade, restando as ações decorrentes das entidades comunitárias, entre elas, o Grupo das Artesãs da Ilha de Deus, o Grupo de Dança da Ilha e a rádio comunitária da entidade Caranguejo Uçá. Somente integrantes do Caranguejo Uçá e do grupo de Poupadores da Ilha de Deus vêm estabelecendo relações com redes que discutem as desigualdades e injustiças socioespaciais no processo de produção do espaço, e participando de elaboração de propostas alternativas em perspectivas pelos bens comuns e autogestionárias.

4.5 ENTRE AVANÇOS E RETROCESSOS, O PREZEIS E O DIREITO À CIDADE

O PREZEIS, conforme a discussão anteriormente apresentada, foi o resultado da construção dos moradores de diversos assentamentos populares e de seus apoiadores. Com o tempo deixou de cumprir a sua missão fundamental de defesa de todos os assentamentos precários e dos direitos à moradia e à cidade, considerando as históricas desigualdades e injustiças sociais e espaciais no Recife.

Para além das análises e reflexões decorrentes de dados e informações levantados e das questões apontadas por vários integrantes, ex-integrantes e estudiosos sobre o PREZEIS, foram realizadas entrevistas, entre 2017 e 2019, com quinze líderes populares-comunitários que participam ou participaram deste sistema-programa. Algumas visões destes estarão sendo consideradas para dar suporte ou confrontar as reflexões contidas nessa parte da Tese.

Entre conquistas, frustrações e retrocessos, o PREZEIS não se tornou, ao longo de sua trajetória, um instrumento fundamental para as políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais municipais, nem uma política municipal de urbanização e regularização de favelas no Recife. Nesse sentido, parece ter havido um esforço demasiado no campo institucional e insuficientes ações políticas diretas e de articulação de forças para melhor posicionar o PREZEIS como a política de urbanização de favelas e principal meio para responder às necessidades habitacionais no Recife que estão concentradas nesses assentamentos. A ZEIS, como instrumento de regulação urbanística inclusiva, de todo modo, vem contribuindo para a permanência dos pobres na cidade, principalmente em favelas localizadas em áreas mais valorizadas.

A disseminação das ZEIS para a proteção de outros assentamentos, poderia contribuir também ao fortalecimento do PREZEIS, com novas forças integrando o sistema. Como já relatado nessa Tese, a maior parte dos líderes foi contrária à transformação de CIS em ZEIS. Em realidade, essa questão

não deveria ter sido tratada no Fórum do PREZEIS, afinal, se um assentamento for considerado consolidável nas condições previstas pela Lei do PREZEIS, os moradores têm direito a que haja o reconhecimento institucional como ZEIS. No entanto, quando perguntados sobre as razões para que outros assentamentos não terem sido reconhecidos, ainda, como ZEIS, um terço dos líderes comunitários entrevistados respondeu que não havia interesse dos governos, três responderam que não sabiam a razão, dois mencionaram o desinteresse das comunidades e os demais citaram a falta de apoio político, a falta de informação sobre as ZEIS e o PREZEIS. Parece haver alguma dificuldade para assumir que não tem havido interesse por parte de vários representantes do segmento popular no Fórum do PREZEIS para que a proteção por meio da ZEIS possa ser estendida a outras comunidades.

Quando os líderes populares-comunitários foram questionados sobre se o Setor Imobiliário tem afetado a ZEIS onde mora e atua, dez responderam que sim. Mas quando estes foram perguntados como isso ocorria, apenas um respondeu que este setor estaria adquirindo imóveis na área, os demais mencionaram pressão e especulação imobiliária, genericamente.

Com relação à valorização das áreas, nove responderam que as ZEIS têm tido valorização imobiliária e destes, seis observaram que houve substituição de moradores por outros com melhores condições socioeconômicas, mas principalmente em operações no âmbito do mercado informal. Pelo menos, quando perguntados sobre a ocorrência de remoções nas ZEIS, apenas dois líderes responderam afirmativamente, um se referiu sobre uma reintegração de posse em terreno privado e outro sobre a condição de risco de uma ocupação precária recente, o que denota alguma segurança dos moradores quanto à permanência em suas comunidades a partir da proteção da ZEIS.

A permanência combinada à ampliação de serviços em parte expressiva do território do Recife, tem se refletido em condições adequadas de inserção urbana à maioria das ZEIS, pelos dados do Atlas (RECIFE, 2016), expressos em cartogramas elaborados para essa Tese. Esta inserção considerada em função das possibilidades de conexões, do acesso ao transporte público e aos equipamentos, e por terem alguma integração à malha urbana. Situação mais favorável do que as da maioria dos empreendimentos periféricos do BNH, no passado, ou do PMCMV, recentemente, por todo o Brasil, permitindo que seus moradores-habitantes possam aproveitar oportunidades urbanas, essenciais às suas condições de produção e reprodução socioeconômicas e espaciais. Entretanto, os líderes se dividiram quando avaliaram o acesso a serviços e equipamentos de Educação e Saúde, com seis considerando o acesso ruim; quatro avaliando como razoável o acesso; e cinco tendo o acesso como bom. Tomando em conta que há uma adequada distribuição de equipamentos por toda a

cidade, uma hipótese a considerar é a insuficiente capacidade ou baixa qualidade de equipamentos e serviços no atendimento dos moradores de ZEIS.

Para Adequação e Segurança Urbanística, Fundiária e Ambiental, os investimentos públicos para o enfrentamento dos déficits históricos no que se refere às infraestruturas e serviços e às ações para fazer frente às áreas com riscos físico-ambientais e à insegurança jurídica da posse foram e vêm sendo insuficientes para tornar as ZEIS adequadas e para contribuir à superação da condição de subcidadania dos moradores de favelas no Recife.

Os líderes populares-comunitários emitiram opiniões sobre a importância das ZEIS para os direitos à moradia e à cidade. Metade dos respondentes mencionou a proteção ante às remoções e à especulação imobiliária e os demais se dividiram, fazendo referência, principalmente, à urbanização e à legalização da posse. Uma resposta chamou atenção, tomando em conta o direito à cidade, a que colocou as ZEIS como forma de incluir “as pessoas na cidade”. Apesar do destaque à proteção, para a questão sobre se alguma comunidade ou parte dela poderia deixar de ser ZEIS, metade dos respondentes afirmou que sim, após a urbanização e a regularização fundiária. Todavia, a retirada da proteção das ZEIS de várias comunidades muito provavelmente resultaria em aquisições de imóveis em larga escala pelo setor imobiliário e, por consequência, em deslocamentos dos oprimidos-privados substituídos, via mercado, por segmentos de média e alta renda. Ao que parece, tem prevalecido uma visão de que bastaria a urbanização e regularização dos assentamentos para as áreas, sem tomar em conta que as condições socioeconômicas de seus moradores não, necessariamente, se alterarão e que suas comunidades sem a proteção das ZEIS poderão ficar muito vulneráveis às pressões do setor imobiliário.

Sobre os melhores resultados alcançados pelo PREZEIS, um terço dos entrevistados reforçou a proteção contra remoção e um quinto dos líderes mencionou a ampliação e transformação de áreas em ZEIS. Além dessas respostas foram feitas, novamente, referências à urbanização e legalização. Estes últimos temas mencionados, parecem alusões a potenciais do PREZEIS, já que acabaram contrastando com a realidade das comunidades, tanto pelos dados e informações levantados na Tese, quanto pela visão dos mesmos entrevistados, quando estes responderam sobre os principais problemas da ZEIS onde morava e atuava. Doze dos entrevistados citaram a urbanização e a legalização da posse como problemas ou questões ainda não resolvidas. Um terço deles indicou a habitação, associada à urbanização ou à legalização, e outros respondentes fizeram referências à falta equipamentos e de mobilização social. Sobre essa última questão, talvez venha faltando uma visão mais política sobre sua importância para que as comunidades possam conquistar condições mais adequadas às necessidades de seus moradores.

No concernente às condições de Inserção Urbana, as ZEIS estão integradas à malha urbana, tendo conexões e acesso ao transporte público e a equipamentos e serviços, com poucas tendo barreiras físico-ambientais à integração completa, o que tem ampliado as oportunidades para produção e reprodução socioeconômicas e espaciais de seus moradores-habitantes. Esse quadro é diferente da maioria das grandes cidades brasileiras, tomando em conta a periferização da pobreza e as dificuldades de inserção urbana dos oprimidos-privados habitantes de assentamentos precários. Por outro lado, a precariedade das condições de adequação e segurança urbanística, fundiária e ambiental, apesar das melhorias nas últimas três décadas ainda persiste, tomando em conta os déficits de infraestruturas e serviços, os riscos físico-ambientais e a insegurança jurídica da posse, denotando que os investimentos nas últimas décadas foram insuficientes, o que faz perdurar a vulnerabilidade, insegurança e condição de subcidadania imposta aos habitantes das ZEIS.

As condições das CIS e das ZEIS refletem, portanto, que os avanços quanto à urbanização, regularização e integração das favelas no Recife, a partir do reconhecível interesse social pela sociedade-Estado, não foram suficientes para torná-las adequadas e as condições do PREZEIS revelam que o conjunto de forças pró-urbanização e integração desses assentamentos não conseguiram consolidar o desenvolvimento socioespacial das favelas na agenda pública.

No campo da Urbanização, ainda, os líderes foram perguntados sobre os principais tipos de obras nas ZEIS pelo PREZEIS e por outros programas. Doze dos entrevistados mencionaram pavimentação e drenagem, o que faz sentido considerando que parte expressiva dos processos de intervenção foi parcial ou pontual e que as demandas mais urgentes das comunidades localizadas em Áreas Estuarinas, de Planície e de Colinas está relacionada com o interesse em drenar as águas pluviais e esgotos e ao acesso e deslocamento nos assentamentos. A implantação de esgotamento sanitário, normalmente, está relacionada a intervenções mais abrangentes, complexas e caras e, talvez, por isso, só demandada quando há alguma expectativa com relação a investimentos públicos mais vultosos. Houve menção, também, a escadarias e contenção de encostas em ZEIS situadas em Colinas e a empreendimentos habitacionais e equipamentos. Pelas respostas há a predominância de intervenções que apontam para processos parciais de urbanização, de algum modo, naturalizados pela persistente e imposta condição de subcidadania.

Para o campo da regularização fundiária pelo PREZEIS ou a partir de outros programas, treze dos quinze entrevistados responderem que não foi realizada ou foram efetivadas poucas titulações, em situação tão ou mais grave do que a expressa no âmbito da urbanização e já reconhecida nos estudos feitos para essa Tese. Todavia, somente nas ZEIS que já foram urbanizadas ou que têm situações de conflito fundiário, tem havido alguma reivindicação por legalização da posse.

Os resultados do PREZEIS podem ser atribuídos aos interesses que predominam na produção dos espaços da cidade, todavia, é importante reconhecer, igualmente, que os representantes populares nesse sistema-programa, em sua maioria, têm reivindicado demandas para uma inclusão social e espacial parcial, de forma subordinada e dependente da boa vontade e até de “favores” de agentes políticos. O foco deles tem sido, predominantemente e de maneira restrita, “melhorias” em suas comunidades, principalmente para as áreas onde constituíram suas bases de apoio. Não vêm demonstrando, até hoje, interesse em participar da construção de uma agenda mais ampla pelo direito à cidade e, talvez, nem tenham tido tantas oportunidades para isso. Nesse sentido, o afastamento das ONGs nos anos 2000, diminuíram as oportunidades de articulação política com outras forças.

No âmbito do sistema de gestão do PREZEIS, nunca foram instituídos mecanismos permanentes de consulta às bases, com o intuito de evitar o isolamento dos líderes populares-comunitários em relação às decisões. Para as reuniões da COMUL nas comunidades, metade dos líderes respondeu que a média de participantes nestas era de dez pessoas. A outra metade mencionou mais participantes, mas nenhum ultrapassou a média de 40 pessoas. De todo modo, é necessário levar em conta que, além do contexto de apatia e de insegurança nas comunidades, que, historicamente, as pessoas têm se mobilizado mais quando são ameaçadas e que a falta de resultados a partir do PREZEIS é, também, um fator que não contribui à mobilização dos moradores. As ONGs e os agentes governamentais contribuíram, de alguma forma, para o isolamento dos líderes, concentrando contatos, responsabilidades e capacitações nestes, sem esforços mais significativos à mobilização das bases comunitárias. Nunca foram previstos pelo sistema-programa, mecanismos para a revogação de mandatos dos representantes das COMULs, quando estes não cumprissem com suas atribuições.

O PREZEIS tornou-se uma espécie de “clube” desprestigiado, integrado por alguns líderes populares-comunitários para encaminhamento de demandas pontuais das comunidades e fechado à ampliação de forças a partir da articulação com outras entidades e líderes das ZEIS que não participam do PREZEIS e de outros assentamentos, bem como, à construção de agendas mais amplas com grupos, articulações e redes pelo direito à cidade. Isso se acentuou com a saída das ONGs do sistema de gestão e com as reformas administrativas da Prefeitura e URB, de 2005-2006 e de 2016, com a gradativa desresponsabilização institucional dos governos. As relações particularistas paralelas entre representantes populares-comunitários e agentes governamentais, intensificadas nos últimos anos, o que foi reconhecido por parte de alguns líderes, vem contribuindo para a fragilização desse sistema-programa. Contudo, o PREZEIS, “além de não ter donos”, já que é uma instância pública de gestão democrática, ainda tem a importância de se constituir no espaço

institucional de gestão das ZEIS, zonas fundamentais para que os oprimidos-privados possam “estar, permanecer e acessar” no Recife.

Quanto ao contexto mais amplo da produção dos espaços da cidade, os integrantes do PREZEIS têm se articulado cada vez menos com as forças sociais que tradicionalmente vêm lutando pelos direitos à moradia e à cidade no Recife, na busca da construção de algumas agendas comuns. Se para a sua criação, houve a convergência de alguns movimentos populares e organizações não governamentais, o PREZEIS, gradativamente, perdeu sua força de mobilização (MORAES, 2017). Para oito líderes, o PREZEIS poderia ficar mais forte politicamente por meio da ampliação de articulações políticas com agentes variados: governos, duas respostas; outros líderes populares, três respostas; e com novas forças políticas, três respostas. O que denotou, de algum modo, o interesse em fortalecer, principalmente, as relações com outros agentes da sociedade civil. Duas respostas estiveram relacionadas à incidência política e pressão por ações e obras nas ZEIS e outras estiveram relacionadas a assuntos diversos como as necessidades de divulgação do PREZEIS, de fortalecimento de capacidades dos líderes, com duas respostas; de união entre os integrantes do sistema-programa; e de mobilização das comunidades. Não é, então, por falta de percepção do que seria necessário do PREZEIS que não tem ocorrido avanços nas articulações políticas necessárias ao fortalecimento desse sistema.

Os movimentos que emergiram recentemente, como o Ocupe Estelita, não têm despertado maior interesse aos líderes e não foram citados nas respostas destes quanto a possíveis articulações. Estes coletivos vêm confrontando as alianças entre empreendedores imobiliários e governos para a reestruturações urbanas, com impactos negativos relativos à paisagem histórico-cultural, uso de espaços públicos e mobilidade urbana. O envolvimento destes novos coletivos tem se ampliado em questões que envolvem os assentamentos precários. Um dos coletivos que integrava o Ocupe Estelita, o Direitos Urbanos⁶¹, mobilizou-se pela defesa da ZEIS Coque, quando foram anunciados investimentos públicos e privados em seu entorno e no próprio território, ignorando o PREZEIS. Todavia, as articulações não vêm perdurando para outras lutas e parte dos líderes populares-comunitários, incluindo os integrantes do PREZEIS, não têm interesse, considerando suas formas de intermediar interesses a partir de relações diretas com agentes políticos oficiais.

⁶¹ O grupo Direitos Urbanos é uma articulação cujo o desejo comum é o participar mais ativamente das decisões políticas que regulam ou interferem na vida social da cidade do Recife, tendo se expandindo por meio das redes sociais e se envolvido com várias questões relativas ao desenvolvimento urbano na cidade, entre elas a do Cais José Estelita, objeto de disputa entre uma coalização pública-privada para a reestruturação urbana a partir do Projeto Novo Recife e o Movimento Ocupe Estelita.

Há dificuldades para articulações num contexto de intensas disputas por conta de interesses corporativos, político-partidários, setoriais e particulares, contribuindo, para fragmentar as lutas e para que os governos possam se omitir ou realizar ações públicas pontuais. A transformação dos assentamentos precários em ZEIS, considerando a permanência dos oprimidos-privados na cidade, não vem servindo como ponto de convergência de interesses para as forças da reforma urbana e pelo direito à cidade. Os movimentos de moradia, que poderiam ser aliados, têm nos moradores dos assentamentos seus potenciais novos integrantes para realizar ocupações ou como demanda para novos empreendimentos habitacionais. Na maioria das situações, portanto, estes movimentos não têm as ZEIS como bandeira (MORAES, 2017).

As expectativas quanto à transformação das condições das ZEIS foram, relativamente, frustradas, principalmente nos campos da urbanização e regularização. Mesmo assim, a partir das ZEIS e do PREZEIS, houve mudança nos padrões de intervenção urbanística nos assentamentos; foram ampliadas as possibilidades dos oprimidos-privados em permanecer em suas comunidades, algumas com localizações privilegiadas quanto a amenidades e acesso a serviços e oportunidades urbanas; e houve, também, o reconhecimento institucional do direito à participação de representantes populares na formulação e acompanhamento de programas e projetos urbanos. Foi fundamental, então, verificar as razões para que um instrumento de planejamento e gestão urbana para definição de intervenções de urbanização e regularização de favelas como o PREZEIS não tenha logrado resultados mais expressivos, muito menos se tornado uma política estatal abrangente. Entre as várias questões seria possível destacar:

- i) a concentração das ações no âmbito institucional a partir do Fórum do PREZEIS, a “despolitização” e falta de posicionamento crítico à produção desigual do espaço e o desinteresse na ampliação das bases sociais e na agregação de outras forças políticas nas lutas pelo direito à cidade e pelas favelas, fez com este sistema-programa gradativamente perdesse expressão nos âmbitos político e institucional no Recife. Esse processo de “definhamento” político do PREZEIS, ocorreu, também, com outros sistemas institucionais de gestão democrática e em programas de desenvolvimento urbano no Brasil, incluindo alguns mais abrangentes como os de Orçamento Participativo, expressando questões estruturais e conjunturais amplas relacionadas à prevalência de visões neoliberais e conservadoras que estão sempre ajustando as esferas públicas aos seus interesses, a partir de sistemas paralelos de relações permeadas pelo particularismo (trocas de favores, clientelismo etc.) e / ou da emergência de novos formatos de gestão e governança, mais restritas e controláveis;
- ii) o desinteresse dos representantes populares em defender outros assentamentos precários, incluindo a sua institucionalização como ZEIS, desvirtuou a missão original do PREZEIS, de lutar pela consolidação e regularização de todas as favelas do Recife. A consolidação de interesses

corporativos restritos e a insuficiente solidariedade em relação a outros que estão na mesma condição de privação expressam um quadro de fragmentação social que tem se acentuado, com a predominância de perspectivas individualistas e competitivas nas cidades brasileiras;

iii) a delimitação das ZEIS, como território administrativo de regulação, ignorou os territórios construídos pelas comunidades, o que dificultou a identidade dos moradores e, também os processos de gestão, já que os representantes eleitos acabam priorizando as subáreas das ZEIS de sua origem e atuação política. A ZEIS Casa Amarela, como situação extrema, corresponde a mais de 100 comunidades, o que tornou inviável a eleição de apenas dois representantes do segmento popular para compor a COMUL, levando em conta que em cada comunidade há sempre entidades e grupos populares-comunitários que, historicamente, vêm representando esses territórios identitários e levando suas demandas aos agentes e órgãos públicos;

iv) a proximidade de algumas ZEIS de áreas mais dinâmicas quanto a atividades econômicas e imobiliárias tornam suas áreas objetos evidentes de interesse do setor imobiliário, acarretando em propostas e pressão por desregulação ou flexibilização dos parâmetros urbanísticos. Vale ressaltar que propostas nessa direção foram feitas pelo setor imobiliário no processo recente de revisão do Plano Diretor do Recife. Por essa razão, é importante, além da preservação dos parâmetros urbanísticos do PREZEIS, dar atenção às dinâmicas imobiliárias no entorno das ZEIS e em seus próprios territórios, verificando, também, as propostas e ações de desregulação parcial das ZEIS e ainda os projetos que ignoram os parâmetros, como já ocorreu nas ZEIS Pina e Brasília Teimosa.

A partir desse conjunto de fatores e reflexões, é possível apontar que não importa tanto preservar integralmente o PREZEIS do jeito que está, como, ademais, não interessaria conservar quaisquer instâncias de gestão democrática ou programa público distanciado dos reais processos políticos relacionados à produção do espaço. O desânimo de parte dos segmentos progressistas com o âmbito institucional é compreensível, tomando em conta todos os resultados e desfechos da maior parte das experiências referentes às estruturas e instâncias de gestão democrática e participativa, como os sistemas de Orçamento Participativo, Conselhos das Cidades etc. Estas não chegaram a mudar, nem parcialmente, os processos decisórios concretos na produção dos espaços das cidades em função das desigualdades de poder (políticas e econômicas). Portanto, os investimentos no campo institucional jamais prescindirão de esforços permanentes no campo político, mas, por outro lado, as ações diretas e de articulação política jamais prescindirão de ações no campo institucional se a perspectiva, em médio prazo, ainda for a construção de políticas públicas inclusivas, principalmente em função das necessidades urgentes dos oprimidos-privados. Assim, para o PREZEIS, reinvestimentos são necessários para a democratização ou mesmo recriação de esferas institucionais, fomentados por ações de politização crítica das esferas de vida e sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à cidade, no âmbito da teoria urbana crítica, tornou-se uma importante referência para o enfrentamento da urbanização desigual, mercantilizadora, opressora e excludente, acentuadas pelo ideário neoliberal e pela financeirização, constituindo-se em um horizonte para a reapropriação da vida urbana e para a reconstrução (reinvenção) das relações entre a sociedade e a cidade, a partir dos direitos à obra (participação) e à apropriação pelo uso (LEFEBVRE, 2001) e da valorização dos espaços sociais para encontro dos diferentes.

Os processos de segregação, abandono, exclusão, remoção, despossessão e gentrificação afetaram e continuam impactando, de forma crescente, os pobres, vulneráveis, discriminados e espoliados (oprimidos-privados) nas cidades (DAVIS, 2006; HARVEY, 2014; ROLNIK, 2015). Os assentamentos precários, habitats destes segmentos, têm crescido em todo o mundo (UM-HABITAT, 2003; DAVIS, 2006), mas seus habitantes não têm logrado um reconhecimento proporcional como cidadãos, nem para suas formas de apropriação espacial, para que se tornem adequadas e seguras.

Qualquer defesa do direito à cidade, uma bandeira, historicamente, mais apropriada pelos insatisfeitos-alienados, não fará sentido enquanto não houver o reconhecimento das condições precárias, inadequadas e de risco para reprodução e produção socioespacial dos oprimidos-privados. O direito à cidade pode se tornar um vetor à promoção de justiça social e espacial, caso os insatisfeitos possam ser mais solidários e os oprimidos possam se reconhecer como sujeitos-agentes ativos para reconstrução e reinvenção da vida urbana e de seus assentamentos como partes fundamentais das cidades.

Os desafios não são pequenos. A competitividade e o individualismo disseminados pelo ideário neoliberal e as persistentes visões conservadoras e discriminatórias têm naturalizado as desigualdades e exclusões e constituído barreiras a perspectivas inclusivas, comunais e emancipatórias. Essas concepções predominantes, portanto, têm acentuado as desvantagens e vulnerabilidades dos oprimidos-privados nas cidades e, pelas experiências históricas, estes só vêm tendo alguma possibilidade de mudança em suas condições, mesmo que incremental, quando mais organizados coletivamente e mais apoiados por insatisfeitos-solidários. Contudo, suas condições precárias de reprodução socioespacial só serão alteradas se puderem participar da construção das cidades em outra direção, reconhecendo-as como bens comuns e produtos sociais, com possibilidades de terem outras formas de produção, não hegemônicas, não mercantis e autogestionários, resguardadas e incentivadas. O que parece distante das perspectivas da maioria dos oprimidos-privados.

A presente Tese revela, a partir da recuperação das experiências pelo direito à cidade no mundo, pela urbanização e regularização das favelas no Brasil e pelas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife, que as ações diretas e institucionais, promoveram, predominantemente, o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial, insuficientes para superar as condições persistentes de discriminação, desigualdade e subcidadania, acentuadas pela predominância das perspectivas neoliberais e conservadoras contemporâneas.

A participação dos habitantes de assentamentos precários (favelas) nas decisões sobre a cidade requer o reconhecimento das suas formas de apropriação e da sua inserção nas cidades e, de modo complementar e dependente, o reconhecimento do direito à apropriação requer que esses segmentos participem das decisões sobre a produção dos espaços urbanos. Os direitos à obra e à apropriação, reivindicados por Lefebvre (1968; 2001), estão imbricados e são interdependentes. Todavia, a partir da experiência do PREZEIS, como na maioria das iniciativas de urbanização e regularização de favelas no Brasil, foi possível constatar que os moradores de favelas foram e vêm sendo protagonistas, na maioria dos casos, da produção de seus locais de moradia e de parte das ações de reivindicação e pressão por sua melhoria, mas, o peso de sua participação-ação quanto às decisões sobre a urbanização, regularização e integração dos assentamentos diminui quando envolvem interesses referentes à produção espacial mais ampla, e na medida em que outros agentes, com maior poder político e econômico, interferem, impondo interesses opostos ou contraditórios ao reconhecimento e à consolidação inclusiva dos assentamentos.

Vale registrar que as formas democráticas de discussão sobre as cidades, nesse contexto, desde as conservadoras, restritas às informações e consultas, até os modos de participação mais abrangentes e intensivos, estão ameaçados e vêm, crescentemente, sendo substituídos por modos de governança restritos, com a prevalência de agentes econômicos decisores e agentes políticos e governamentais subordinados. Por outro lado, mesmo com os investimentos nas últimas décadas para a urbanização e regularização de assentamentos e favelas em todo o mundo, tendências recentes apontam para retomada de perspectivas conservadoras no tratamento destes, alinhados a estratégias pró-mercado ultraliberais, expressas em remoções e desposseções massivas, para a ampliação dos espaços urbanos mercantilizados.

As ações diretas que vêm tomando a cidade para manifestações e protestos e que têm contribuído com experimentos para novas formas de apropriação espacial pelo uso ou pela valorização dos comuns em todo mundo, têm, de alguma forma, inspirado novos movimentos e coletivos no Brasil e, também, no Recife. No entanto, apesar da importância dessas manifestações e lutas, estas não prescindem de ações no campo institucional, por conta da necessidade do reconhecimento e garantia de direitos em curto prazo para os que estão em situação de precariedade e vulneráveis

desde sempre; mesmo que estas institucionalidades tenham que ser (re)inventadas, considerando a necessidade de serem mais democráticas, horizontais, abertas às especificidades locais e mais duradouras e abrangentes nos âmbitos social e espacial e, fundamentalmente, diferentes e contrárias aos espaços de governança corporativos e restritos.

No Brasil, os assentamentos do tipo favela vêm servindo à reprodução socioespacial precária a extensos segmentos sob a condição persistente de subcidadania (SOUZA, 2003), que nunca foram integrados plenamente na sociedade, nem às cidades mesmo servindo de suporte à economia e tendo produzido parcelas significativas da maioria das cidades brasileiras.

As representações, ações e práticas socioespaciais discriminatórias do Estado e de parte da sociedade quanto aos oprimidos-privados, se expressaram como desprezo, desinteresse e omissões, acentuando sua exploração e espoliação nas cidades brasileiras a partir, também, de omissões e ações violentas em relação a seus assentamentos autoproduzidos. Mas estes oprimidos resistiram e contribuíram, com apoio de alguns insatisfeitos-solidários (Igreja progressista, Academia, Entidades Profissionais, ONGs, sindicatos etc.), para as mudanças na abordagem estatal com relação às favelas, com ações e intervenções que apontaram para alguma inclusão socioespacial, a partir de formas e alcances diferentes.

Do final dos anos 1970 até os anos 2000, foram vários programas de urbanização de favelas, tendo como marco referencial o PROMORAR, de âmbito federal, passando por várias iniciativas de Estados e Municípios nos anos 1980, até programas mais amplos nos anos 1990, alguns apoiados por agências multilaterais. Mesmo aquém das necessidades de tantas favelas nas várias cidades brasileiras, foram fortalecidas as perspectivas de que esses assentamentos requerem intervenção integral, com componentes infraestruturais, sociais, econômicos e ambientais e foi reforçado o instrumento de regulação urbanística inclusiva da ZEIS, como forma de viabilizar a regularização urbanística e fundiária das favelas e de proteger moradores e assentamentos das pressões do setor imobiliário formal e do próprio Estado.

A partir da Tese, foi assinalado que as ações diretas e institucionais pela regularização e integração de favelas a partir dos anos 1970 no Brasil buscaram promover, predominantemente, o acesso a condições parciais de reprodução socioespacial, evitando ou não logrando aproximar-se de concepções radicais pelo direito à cidade. A recuperação sobre o tratamento dado pela sociedade-Estado às favelas contribuiu para o entendimento de condicionantes estruturais, contradições e possibilidades limitadas das ações diretas e institucionais pela regularização e integração de assentamentos precários, em relação às concepções reformistas e radicais de direito à cidade que emergiram a partir dos anos 1970.

Em decorrência desses resgates históricos, foi constatado que o reconhecimento dos assentamentos como parcelas integrantes das cidades e dos direitos de seus habitantes é recente na história do Brasil e ainda restrito em seu alcance. Há condicionantes históricos persistentes relativos a visões conservadoras-discriminatórias que tomam os oprimidos-privados como subcidadãos, servindo para serem explorados como mão de obra barata, e seus assentamentos como desprezíveis ou como tecido urbano repleto de negatividades (focos de doenças, promiscuidade, insegurança etc.) e que por isso “nunca poderão merecer” uma integração plena. Em paralelo e relacionadas às discriminações e rejeições, persistem visões e práticas particularistas de agentes políticos inseridos ou ao redor de estruturas governamentais que reproduzem relações de troca e de exploração política com intermediários e representantes dos oprimidos, a partir do reconhecimento parcial dos assentamentos por meio de intervenções tópicas, como favores ou permutas políticas. Permeando todas as esferas, há os condicionantes estruturais globais, no contexto de dominância do neoliberalismo e da financeirização nas últimas quatro décadas, que, em relação ao processo de urbanização generalizada, têm acentuado as desigualdades socioespaciais por meio de processos de reestruturações excludentes, segregação, gentrificação e remoções, tendo os assentamentos precários e favelas como reservas de valor, vulneráveis e apropriáveis a qualquer momento pelo setor imobiliário financeirizado.

São inegáveis os avanços no campo da urbanização de favelas desde os anos 1990 (DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007), mesmo com os contextos históricos conservadores-discriminatórios persistentes e globais adversos do ideário neoliberal-mercantilizador. Estes foram, de algum modo, impulsionados por forças progressistas e influenciados por uma agenda reformista-inclusiva, unindo insatisfeitos-solidários e oprimidos-privados, para o enfrentamento das condições desiguais de produção e reprodução socioespacial nas cidades a partir da combinação de instrumentos e ações para a estruturação de políticas públicas de desenvolvimento urbano redistributivas e mais inclusivas. Mas, as ações diretas e institucionais pela urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários do tipo favela no Brasil, incluindo as ZEIS no Recife, que vêm servindo para conquistas parciais quanto às condições basilares de reprodução socioespacial dos oprimidos-privados, estiveram distantes de concepções radicais pelo direito à cidade, sendo, assim, insuficientes para superar as condições de opressão, discriminação e desigualdade estruturais que impedem a realização plena desse direito.

Os estudos relativos à experiência das ZEIS e do PREZEIS no Recife aclararam ainda mais essas questões, levando em conta as diferentes concepções e ações, conservadoras, neoliberais e progressistas em torno do sistema-programa e dos assentamentos.

O PREZEIS, resultante de ações diretas e no campo institucional de iniciativa da sociedade civil (de apoiadores, insatisfeitos-solidários, como a CJP e outras ONGs, e de oprimidos-privados, principalmente, lideranças de comunidades), em uma perspectiva reformista-inclusiva, se tornou referência para iniciativas para a consolidação de favelas no Brasil. Foi estruturado, de forma inovadora, prevendo a articulação entre mecanismos institucionais de cogestão democrática e participativa, com instrumentos e parâmetros para a regulação e regularização urbanística e fundiária inclusiva; constituindo-se na experiência institucional brasileira de cogestão para a regulação, urbanização e regularização de favelas mais antigas. Porém, se este sistema-programa teve avanços institucionais nos anos 1990 e intervenções de urbanização importantes até a primeira década de 2000, apresentou muitos retrocessos a partir de 2005 e com resultados, ao longo de sua trajetória, aquém das expectativas e das necessidades dos moradores das ZEIS; predominando urbanizações e regularizações insuficientes e tendo seu processo de cogestão esvaziado politicamente, conforme as análises realizadas nesta Tese.

A pretensão da Tese, a partir dessa experiência, foi de refletir sobre o condicionamento mútuo entre as contradições-limites e os potenciais de transformação estruturais das realidades dos assentamentos na relação com a cidade, em função de diversas ações. Pelo que foi possível observar a partir do PREZEIS, como de resto dos processos contemporâneos relacionados à governança urbana e à produção do espaço, incluindo as relacionadas aos processos de urbanização-regularização de favelas, as perspectivas neoliberal e conservadora têm prevalecido nos planos material e simbólico, o que impede a realização do direito à cidade, mesmo em uma perspectiva reformista-inclusiva.

Para o Recife, cidade onde parte expressiva de sua população sempre viveu em uma condição de subcidadania e de precariedade-vulnerabilidade ambiental e urbanística-fundiária, explicitar os problemas e estrangulamentos do PREZEIS, relacionando-os aos interesses, estratégias e práticas que estão em jogo na produção do espaço apontou para necessidade de inovações no campo institucional das políticas de desenvolvimento urbano e de urbanização de favelas, e também para a necessidade de articulação política e crítica de oprimidos-privados e insatisfeitos (alienados e solidários) em torno da questão urbana, mas norteados por horizontes radicais relativos à justiça espacial, ao reconhecimento das cidades como produtos sociais de diferentes sujeitos e como bens comuns e às possibilidades de produção não mercantis e autogestionárias do espaço, acolhendo e articulando, ainda, agendas diversas por direitos nas cidades. Nesse sentido, não basta a inclusão nas cidades da forma que estão sendo produzidas, mas disputar seus sentidos e formas de produção, obviamente, confrontando os interesses hegemônicos da produção mercantil do espaço.

Não houve a pretensão, no âmbito dessa Tese, em realizar outros estudos em vários campos que poderiam referenciar, complementar ou dialogar com as análises e reflexões empreendidas nesse trabalho, mas que, por sua importância, podem ficar como sugestões para pesquisas posteriores, estando relacionados: (i) às ações de organizações sociais, igrejas, grupos de traficantes, milícias entre outros, que atuam nas favelas, considerando suas perspectivas, objetivos, ações, práticas, formas de controle que afetam as formas de participação e de apropriação espacial dos moradores em seus assentamentos; (ii) à constituição de espaços sociais pelos moradores nas comunidades, que favorecem a constituição de comuns (comunalização), e nos entornos dessas, a partir de intervenções destes ou do Poder Público, que possibilitam maior integração às vizinhanças e à cidade; (iii) aos mercados imobiliários informal e formal nos assentamentos que podem estar implicando em valorizações, reconfigurações, deslocamentos e substituição de população; (iv) às condições de infraestruturas e serviços nas ZEIS, considerando algumas diferenças entre dados, informações de órgãos e de estudos anteriores, como o do Atlas de Infraestruturas Públicas das CIS, confrontando, também, com as percepções dos líderes comunitários e moradores, entre outros estudos possíveis. De todo modo, a Tese trouxe à tona, como almejado, algumas das condições de participação (“direito à obra”) e de apropriação (produção) espacial nos processos de urbanização e regularização de favelas, em especial, para as ZEIS e o PREZEIS no Recife.

A partir da Tese foi possível verificar que para uma efetiva participação dos moradores de ZEIS nos processos decisórios relativos à produção dos espaços no Recife, a combinação de um sistema de cogestão esvaziado politicamente com um sistema paralelo de práticas sociopolíticas particularistas tradicionais (troca de favores, formação de clientelas etc.) como o do PREZEIS, necessitaria ser contrastada, confrontada e arejada por novas formas de articulações políticas e críticas em relação à produção dos espaços da cidade, visando a construção de outras instâncias e formas de gestão participativa, mais plurais, abertas, horizontais e solidárias nas comunidades e para além delas, com a participação de outras forças políticas, desde os movimentos de moradia e organizações que lutam pela Reforma Urbana até os coletivos mais recentes como Direitos Urbanos, Ocupe Estelita, Resiste Santo Amaro, Articulação Recife de Luta etc.; promovendo o encontro de diferentes e articulando demandas diversas.

Para uma apropriação e produção espacial mais justa, é imprescindível a abertura a novos formatos de representação e participação, atentando a processos históricos de formação dos vários assentamentos e aos processos dinâmicos de constituição de forças políticas, para democratizar o processo decisório sobre os rumos das comunidades e da cidade simultaneamente e para provocar rupturas nas relações conservadoras e particularistas que permeiam as decisões sobre a produção do espaço. Isso só será possível, com a superação da condição de subcidadania imposta, com os

oprimidos-privados reconhecidos (e autorreconhecidos) como produtores das cidades e como sujeitos imprescindíveis à reinvenção da vida urbana.

O PREZEIS, como outras instâncias de gestão democrática, poderia se tornar, se apropriado de modo amplo pelos oprimidos-privados e insatisfeitos-solidários, em um “ambiente” desencadeador de soluções concretas e urgentes para as realidades das ZEIS. Se referenciado, ainda, pela justiça espacial e inspirado por experiências de cogestão ou de autogestão territorial de bens comuns, poderia ampliar os horizontes de oprimidos e insatisfeitos. Mas se não for possível a partir do PREZEIS, que sejam construídos novos espaços por uma nova urbanização, que priorizem a defesa de todos os assentamentos precários ameaçados pelos processos que relacionam acumulação-financeirização à urbanização desigual. Nesse sentido, a ZEIS, como instrumento de regulação urbanística inclusiva, deve ser revalorizada como uma das barreiras fundamentais à despossessão massiva dos pobres nas cidades. Mas para que as ZEIS não sejam aos seus moradores uma abstração, e não apenas no Recife, é importante essas zonas possam estar mais bem referenciados nos territórios identitários, como forma de reconhecimento de apropriações socioespaciais de seus moradores, contribuindo para articular as forças, entidades e suas dinâmicas próprias para novas formas de gestão mais abertas, horizontais, participativas, diretas e intensivas.

O projeto original do PREZEIS, que tinha por objetivo integrar todos os assentamentos precários à cidade (1987), teria que ser recuperado e, ainda, ser atualizado para o contexto da financeirização-mercantilização dos espaços urbanos e reforçado frente à persistência de visões conservadoras, a partir de novas dinâmicas no campo institucional movida por ações, lutas diretas e propostas radicais pelo direito à cidade em diversas frentes.

Foi possível constatar na Tese que, a despeito das condições estruturais e conjunturais desfavoráveis, parte das ações e instrumentos da Reforma Urbana e pela urbanização, regularização e regulação inclusiva de favelas e das iniciativas alternativas recentes (coletivas e em rede) podem subsidiar ações, instrumentos e instâncias de cogestão ou de autogestão emancipatórios.

O desafio está posto e refere-se à articulação e ampliação de esforços de insatisfeitos-alienados (e solidários) e de oprimidos-privados (MARCUSE, 2012), a partir de ações diretas inovadoras, que integrem demandas e propostas por reprodução e produção nas e das cidades, e de ações no campo institucional, que reinventem instrumentos e instâncias de gestão de forma a torna-los mais democráticos e plurais, para a construção de uma nova urbanização radicalmente democrática (autogestão), justa e transformadora, tendo o direito à cidade como horizonte radical de concepção e ação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMO, P. **Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras**. Porto Alegre: Antac, 2009.
- ABREU, M. A. **Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro**. In: Espaço e Debates, nº 37, p. 34-46. 1994
- _____. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. IPLANRIO. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1988.
- ALBERT, M. Buscando a Autogestão. In: GUILLÉN, A. et. al. **Autogestão hoje: teorias e práticas contemporâneas**. São Paulo: Faísca, 2004.
- ALMEIDA, G. et. al. A política nacional de regularização fundiária: capacidades institucionais dos municípios na implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território. In: **Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. São Paulo, 2017.
- ALVES, G. Ocupar Wall Street... e depois? In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.
- ANDRADE, M. E. L. **Regularização Fundiária de favelas, o caso do HBB**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), 157 p. Universidade de Brasília - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2008.
- ANDRADE, L.; AZEVEDO, S. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- ANTONUCCI, D.; SAMORA, P. A política nacional de habitação e a urbanização de assentamentos precários no Brasil contemporâneo (2001-2015). In: **Anais do IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**. Porto Alegre, 2016.
- ARAGÃO, T.; SANTOS, M. Urbanização de vilas e favelas em Belo Horizonte: Reflexos de uma trajetória de planejamento e gestão urbana. In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.
- ARAÚJO, A.; COSTA, F. Recife: desafios da participação popular no Prezeis. **Revista Proposta**, nº 67. Rio de Janeiro, 1995.
- ARRETCHE, M. T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.

AZEVEDO, S. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (Org.). **A Questão da Moradia nas Grandes Cidades: da Política Habitacional à Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.

_____. **Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas**. Debates Urbanos 4 (Zahar), 1982.

AZEVEDO, S.; MARES GUIA, V. O orçamento participativo como política pública: reflexões sobre o caso de Belo Horizonte. **CADERNO CRH**. nº 35, p. 179-197, jul./dez. Salvador, 2001.

BAHIANA, L. C. da C. Agentes Modeladores e Uso do Solo Urbano. In: **Anais da Associação dos Geógrafos Brasileiros**. Rio de Janeiro, nº 18, 1978, p. 53-62.

BALBIM, R. A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. In: COSTA et. al. (Org.) **A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação**. Brasília: Ipea, 2018.

BARROS E SILVA, P. E. **Na Perspectiva do Povo**. Recife: Câmara dos Vereadores, 1985.

BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. C. (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

BEZERRA, D. U. C. **Alagados, mocambos e mocambeiros**. Pernambuco: Imprensa Universitária, 1965.

BITOUN, J. Geografia e Engenharia: colaboração e tensão na elaboração do atlas das infraestruturas públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife. In: **XVI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. EGAL 2017. 26 al 29 de Abril de 2017. La Paz, 2017.

_____. A contribuição dos Planos Estratégicos na gestão municipal: modernização do discurso, seletividade ou aprimoramento das práticas. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Urbanização e Cidades: Perspectivas Geográficas**. São Paulo: Ed. UNESP, 2001.

BLANCO JUNIOR, C. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André**, 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), 219 p.. Escola de Engenharia - Universidade Estadual de São Carlos. São Carlos, 2006.

BOLLIER, D. Os bens comuns: um setor negligenciado da criação de riqueza. In: **Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia nº31**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Laboratório Território e Comunicação – LABTeC/ESS/UFRJ, 2010.

BONDUKI, N.; KOURY, A. P. Das Reformas de Base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. In: **Anais do XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional**. 2007. Belém do Pará: ANPUR, 2007.

BONDUKI, N. (Coord.). **Os pioneiros da habitação social** - v. 1: cem anos de construção de política pública no Brasil. São Paulo: Ed. UNESP; Ed. SESC, 2014.

_____. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4ª edição, São Paulo, Estação Liberdade, 2004.

_____. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONAIUTO, M.; AIELLO, A.; PERUGINI, M.; BONNES, M.; ERCOLANI, A. Multidimensional Perception of Residential Environment Quality and Neighbourhood Attachment. In: **The Urban Environment**. Journal of Environmental Psychology, n 19, p. 331-352. Amsterdã: Elsevier, 1999.

BOOKCHIN, M. **Urbanization without Cities: The Rise and Decline of Citizenship**. Montreal: Black Rose Press, 1992.

BORDENAVE, J. **O que é participação?** Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

BOTLER, M. O. **Universo Além das Muralhas – morfologia urbana e padrões de regulação urbanística em assentamentos espontâneos**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano), 137 p. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 1994.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983

BRASIL. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): Informações do Termo de Contrato. Dados Sistematizados em fevereiro 2018. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades, 2018.

_____. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2016. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2018. 220 p.

_____. Ministério das Cidades. Dados sobre as contratações do PAC para execução de obras de urbanização de assentamentos precários. [documento não publicado]. Brasília: Governo do Brasil: Ministério das Cidades, 2017.

_____. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole, 2010.

_____. Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários Brasília/São Paulo. Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2009.

_____. Plano Nacional de Habitação. Consórcio Via Pública/LABHAB-FUPAM/ Logos Engenharia e SNH/MCidades. Brasília, 2008.

_____. Banco de experiências em planos diretores participativos. Ministério das Cidades. Outubro de 2005. Disponível em: [www.cidades.gov.br/ planodiretorparticipativo](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo). Acesso em: 15 de dezembro de 2007.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Assentamentos precários no Brasil urbano. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação. São Paulo: CEBRAP/Centro de Estudos da Metrópole, 2007 b.

_____. Política Nacional de Habitação. Brasília, 2004

_____. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Rio de Janeiro: IBGE, 1974.

BRASILEIRO, A. M. Política urbana: quem decide? In: PESSOA, Álvaro (coord.). **Direito do urbanismo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1981.

BRENNER, N. What is critical urban theory? In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

_____. O que é teoria crítica urbana? In: **@emetropolis: Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais**. nº 3, ano 1, dezembro 2010. Disponível em: <http://emetropolis.net/artigo/17?name=o-que-e-teoria-critica-urbana>. Acesso em: 13 de dezembro de 2016.

BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

BRENNER, N.; ELDEN, S. Introduction. State, Space, World: Lefebvre and the Survival of Capitalism. In: LEFEBVRE, H. **State, Space, World. Selected Essays**. Translated by Gerald Moore, Neil Brenner, and Stuart Elden. Minnesota: University of Minnesota Press, 2009.

BRITO, F.; OLIVEIRA, P. Territórios transversais in: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

BROWN, A. The right to city: From Paris 1968 to Rio 2010. In: **International Journal of Urban and Regional**. nº37, ano 3. p. 957-971. London: Wiley-Blackwell on behalf of the IJURR Foundation, 2013.

BUENO, L. M. M. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

CAMPANHONI, A. Implementação da política federal de habitação para assentamentos precários: gestão municipal e os entraves na execução das intervenções. **Revista do Serviço Público**, v. 67, n. 2, p. 227-248, 2016.

CAPEL, H. **La morfología de las ciudades**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CARDOSO, A. L. **Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas**. Cadernos Metrópole / Observatório das Metrópoles. nº17, p. 219-240. São Paulo: EDUC, 2007.

_____. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. Cadernos IPPUR. Ano XI, n.1-2, p. 79-111. Rio de Janeiro, 1997.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARDOSO, A. L. e RIBEIRO, L. C. de Q. (coord.). **A Municipalização das políticas habitacionais: Uma avaliação da experiência recente (1993 –1996)**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2000.

CARLOS, A. F. Da organização à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, A., SOUZA, M.; SPOSITO, M. E. **A produção do espaço: Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARNEIRO, H. Rebeliões e ocupação de 2011. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

CARTA MUNDIAL PELO DIREITO À CIDADE. Quito: Fórum Social das Américas, jul. 2004; Barcelona: Fórum Mundial Urbano, sept. 2004; Porto Alegre: V Fórum Social Mundial, jan. 2005. Karachi, Bamako e Caracas: Fórum Social Mundial Policêntrico, jan. 2006.

CARVALHO, C.S. O programa Papel Passado. In: **Regularização Fundiária Plena: referências conceituais**. ROLNIK, R. (org.). Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

CASTELLS, M. (1972). **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CAVALCANTI, H.; et al. Tipologia e Caracterização Socioeconômica dos Assentamentos Precários Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, M. P.; KRAUSE, C.; LIMA, V. C. **Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários no Brasil: Estudos de Caso Brasileiros**. Brasília: IPEA, 2016

CAZERES, J. L. La base jurídica. In: NAHOUM, B. **Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. Intendencia Municipal de Montevideo; Junta

de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda. Agencia Española de Cooperación; Montevideo-Uruguay, 2008.

CENDHEC. Terra, pra que te quero? A Regularização Fundiária segundo a Lei do PREZEIS. Recife: CENDHEC, 1999.

CERTEAU, M. **A invenção do cotidiano: artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CEZAR, M. C.; COSTA, L. P. **Lutas Populares por Habitação: Mocambos, Cortiços e Vilas Operárias em Recife e São Paulo. Breve Histórico**. Recife: FASE, 1992.

CHESNAIS, F. O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos. In: CHESNAIS, F. (Org). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHEUCA, E; ALLEGRETTI, G. El Derecho a la Ciudad en Europa. In: SAULE JÚNIOR et. al. (org.) **Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional**. Instituto Pólis, HIC e FNRU, 2015.

CJC; ETAPAS; FASE. **Uma Política Inovadora de Urbanização no Recife: 10 anos de PREZEIS**. Recife: FASE, 1999.

CJC; ETAPAS; FASE. **PREZEIS: O Olhar dos Moradores**. Recife: GTZ, 2000

CLICHEVSKY, N. El mercado de tierras en el area de expansión de Buenos Aires: su funcionamiento e incidencia sobre sectores populares. **Revista Panamericana de Planificación**. março 1975. p. 98-131.

COELHO, A. B. **A integração e a arquitetura do habitar**. Infohabitar. Ano VII, nº 367, 2011. Disponível em: <<http://infohabitar.blogspot.com/2011/10/integracao-e-arquitetura-do-habitar.htm>>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

COLAU, A.; ALEMANY, A. **Vidas Hipotecas**. Barcelona: Angle Editorial, 2012.

CONNOLLY, J.; STEIL, J. Introduction: Finding justice in the city. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

CORREA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A. et. al. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. **Agentes modeladores do uso do solo urbano capitalista**. Reunião de Geografia Urbana da UGI. Rio de Janeiro, 1979 (Mimeografado).

COSTA, A.; PONTES, C. O PMSS e os caminhos do saneamento do Recife. In: ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental. IX – 014 19o Congresso Brasileiro de Engenharia

Sanitária e Ambiental. In: 19º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, Anais, CD-ROM. Foz do Iguaçu: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 1997

COUTINHO, M. C. **As transformações do/no Projeto Recife – redirecionamento do espaço: uma análise da relação entre planejamento e movimento popular**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife, 1989.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2006.

_____. Estrada de metal pesado. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Chega de chiclete. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. p. 88.

DE LA MORA, L.; VILAÇA, A. P. Mecanismos de gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade do Recife: Identificação de suas sobreposições e lacunas e propostas de compatibilização. In: Grupo de trabalho: **Democratização da gestão da política urbana - Gestão orçamentária participativa e conselhos de desenvolvimento urbano**. Recife: 3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, 2004.

DE LA MORA, L. Participação popular e conquista da cidadania. Resumo de tese de doutorado (Não publicado). Mestrado em Desenvolvimento Urbano. Recife, 1992..

_____. Fórum do Prezeis – avaliação do conteúdo das sessões da fase de implantação. Mestrado em Desenvolvimento Urbano (Não publicado). Recife, 1989.

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas: evolução e impasses**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2003.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (Org) **Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

DIKEÇ, M. Justice and the spatial imagination. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade, 1985-1995**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: Revista de Ciências Sociais. V. 38, n. 3. Rio de Janeiro, 1995, p. 385-415.

DOWBOR, L. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. In: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: Ipea, 2016.

ETAPAS. **Movimento de bairro do Recife e seu relacionamento com a Prefeitura entre 1955 e 1989**. Recife: EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL - ETAPAS, v. I. 1989.

_____. **Entidades Populares dos Bairros da Metropolitana do Recife**. ETAPAS. Recife: 1985.

FAINSTEIN, S. The just city. *International Journal of Urban Sciences*, Vol. 18, No. 1, p. 1–18. London: 2014.

_____. Planning and the Just City. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

FALCÃO, J. **Conflito de Direito de Propriedade: Invasões Urbanas**. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

FALCÃO, J. SOUZA, M. A. Mocambos do Recife: O Direito de Morar. In: *Ciência Hoje. Especial Nordeste. Revista da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC*, vol. 3, nº 18, maio-jun, 1985. p. 74-80.

FARIA, T. J. P. Justiça espacial como referência para análise de políticas públicas, no Brasil? In: CAMPOS, A. P.; GIL, A. C. A.; SILVA, G. V. da; BENTIVOGLIO, J. C.; NADER, M. B. (Org.) **Anais eletrônicos do III Congresso Internacional Ufes/Université Paris-Est/Universidade do Minho: territórios, poderes, identidades** (Territoires, pouvoirs, identités). Vitória: GM Editora, 2011, p. 1-14.

FARIAS, J. **O gerencialismo no poder público municipal: o caso da reforma administrativa na Empresa de Urbanização do Recife**. Dissertação (Mestrado em Administração), 96 p. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas – FGV. Rio de Janeiro, 2010.

FASE; CENDHEC; URB. **PREZEIS: Manual para lideranças**. Recife: FASE. 1997.

FERNANDES, F. **A Integração do Negro na Sociedade de Classes**. vol. 1 e 2. São Paulo: Ática, 1978.

FERREIRA, A. A produção da cidade com justiça social: por uma perspectiva utópica. In: XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro. Barcelona, 2-7 de mayo, 2016.

FERREIRA, V et al. **Morfologias Urbanas e Espaços Públicos na Metrópole de Lisboa: Uma Aproximação Instrumental e Metodológica no Quadro de uma Investigação**. Cidades – Comunidades e Territórios. nº 5, p. 81-97, 2002.

FINEP/GAP. **Habitação Popular: inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: Financiadora de Estudos e Projetos - Grupo de Arquitetura e Planejamento: Projeto, 1985.

FISCHER, F. Discursive planning: social justice as discourse. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009

FIX, M. A dinâmica imobiliária na face mundial da metrópole paulistana. In: **São Paulo cidade global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 p. Tese (Doutorado Instituto de Economia) Universidade Estadual de Campinas, São Paulo. 2011.

FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte: FJP, 2018.

_____. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. Belo Horizonte, 2013.

_____. **Déficit habitacional no Brasil: 2000**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações. FJP, 2001.

FRASER, N. **Justice interruptus**. New York, NY: Routledge, 1997.

FRASER, N. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. In: *New Left Review*, 1/212, London, July-August 1995.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo : Martins Fontes, 1989.

GLASS, R. **London: aspects of change**. Londres: Centre for Urban Studies/MacGibbon e Kee, 1964.

GOMEZ, MC. T. SUGRANYES, A. El territorio y la ciudad en la nueva Constitución de Chile. **Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, Vol. XX, nº 1.141. Barcelona, 2015.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1993.

GUILLÉN, A.; et al. **Autogestão hoje: teorias e práticas contemporâneas**. São Paulo: Faísca, 2004.

GUILLÉN, A. Socialismo Libertário. In: GUILLÉN, A. et. al. **Autogestão hoje: teorias e práticas contemporâneas**. São Paulo: Faísca, 2004.

GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. **Autogestão: uma mudança radical**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science, New Series** 162, nº. 3859, December 1968. p.1243-1248.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. A liberdade da cidade in: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Os rebeldes na rua: o Partido de Wall Street encontra sua nêmesis. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

_____. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: ANNABLUME, 2005.

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. (1973). **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **Social Justice and the City**. Athens: University of Georgia Press, 1973.

HARVEY, D.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

HARVEY, D.; WACHSMUTH, D. WHAT IS TO BE DONE? And who the hell is going to do it? In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

HAVEY, D.; POTTER, C. The right to the Just City. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

HELFRICH, S. Rede de Vida. In: Os bens comuns. Modelo de gestão dos recursos naturais. **Revista Passerelle**. Paris: Ritimo/Coredem, 2012.

HEREDA, J. F. **Quando a lama virou terra – o caso da urbanização de Alagados**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1991.

HOLSTON J. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI | Insurgent cities and urban citizenship in the 21st Century. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. ANPUR, 2016

_____. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013

IASI, M. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2015**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018.

_____. **Divisão Urbano Regional do Brasil 2010**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

_____. **Censo 2010: Aglomerados Subnormais – primeiros resultados**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011.

_____. **Malhas digitais 1991, 2000 e 2010**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm. Acesso em: 10 de agosto de 2016.

_____. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2000.

_____. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1991.

_____. **Censo Demográfico de 1980**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1980.

_____. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1970.

IGLESIAS, E. Organización social y gestión cooperativa. In: NAHOUM, B. **Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Agencia Española de Cooperación. Montevideo-Uruguay, 2008.

IHRU. **Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos – Registos do Processo**. Lisboa: IHRU, 2012.

KITCHING et. al. Sudáfrica y el Derecho a la Ciudad: una exploración del potencial para y los límites de la realización de los derechos urbanos progresivos. In: SAULE JÚNIOR et. Al. (org.) **Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional**. São Paulo: Instituto Pólis, HIC e FNRU, 2015.

KLINK, J. J.; SOUZA, M. B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 19, 2017. p. 379-406

KOWARICK, Lúcio. **A Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. **State, Space, World. Selected Essays**. Translated by Gerald Moore, Neil Brenner, and Stuart Elden. Minnesota: University of Minnesota Press, 2009.

_____. (1968). **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. (1970) **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

_____. **Du contrat de citoyenneté**. Paris: Sylleps/Périscopé, 1990.

_____. **La production de l'espace**. 4.ed. Paris: Anthropos, 1974.

_____. **Le Droit à la ville, Paris, Anthropos**. Paris: Ed. du Seuil, collection Points, 1968.

LEVENZON, F.; TEDESCHI, S. El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América Latina. In: Fernandes, E e Alfonsín, B (orgs.). **Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2014.

LIMA, V. Mídia, rebeldia urbana e crise de representação. In: **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

LIMA, T. **Zonas Especiais de Interesse Social: A Institucionalização da Segregação Sócio-Espacial em João Pessoa – PB**. Dissertação (Mestrado em Geografia), 164 p). Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2012.

LIPIETZ, A. Questões sobre os “bens comuns”. In: Os bens comuns. Modelo de gestão dos recursos naturais. **Revista Passerelle**. Paris: Ritimo/Coredem, 2012.

MAMANI, U. El camino del derecho a la ciudad en Bolivia. In: **Diálogos, propuestas, historias para una ciudadanía mundial – sitio eletrônico**, 2009. Disponível: <http://base.d-ph.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8546.html>. Acesso em 03 de janeiro de 2019.

MANOEL, S. K. **Fundação da casa popular (1946-1964): projeto frustrado de construção de uma política habitacional no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), 339 p. Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo. São Carlos, 2004.

MARCUSE, P. Whose right(s) to what city? In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

MARCUSE, P. Et. Al. **Searching for the Just City: Debates in Urban Theory and Practice**. Routledge: New York, 2009 a.

MARCUSE, P. From Justice Planning to Commons Planning. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009 b.

_____. Postscript: Beyond the Just City to the Right to the City. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009c.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

_____. É a questão urbana, estúpido! In: **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, vl 17, n. 48, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>> Acesso em: 20 de Abril 2012.

_____. Fighting for Just Cities in capitalism's periphery. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. In: **Estudos Avançados**, vol. 17, n. 48, São Paulo: Editora USP, 2003.

_____. Brasil 2000: qual planejamento urbano? In: **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n.1-2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARQUES, E. et al. (Coord.). **Assentamentos precários no Brasil urbano**. Brasília/ São Paulo: CEM/ Cebrap/ Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

MATTEI, U. **Por uma Constituição baseada nos bens comuns**. São Paulo: Le Monde Diplomatique, 2011

MAYER, M. The "Right To The City" In Urban Social Movements. In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

MÉSZÁROS, I. **O desafio e o fardo do tempo histórico: o socialismo no século XXI**. Trad. Ana Cotrim e Vera Cotrim. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **O poder da ideologia**. Trad. Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2004.

MILAGRES, L. Ambivalências de práticas espaciais auto-organizadas em disputas pela democratização da produção do espaço. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.18, nº 2, maio-agosto 2016. Recife. p.205-223

MIRANDA, L. Desenvolvimento Humano e Habitação No Recife. In: RECIFE. Prefeitura; PNUD, IPEA, FJP. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Recife**. Recife: RECIFE. Prefeitura; IPEA, PNUD, FJP. 2005. Disponível em: <https://www.recife.pe.gov.br/pr/secplanejamento/pnud2006/downloads.html> Acesso em: 10/01/2018.

MIRANDA, L. BITOUN, J.; SOUZA, M. A. A. **Os espaços de pobreza na região metropolitana do Recife: Registros institucionais e possibilidades analíticas**. Recife: Observatório PE, UFPE, FASE/PE, 2009.

MIRANDA, L. ; OLIVEIRA, E. **As condições institucionais das ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais brasileiras**. Campina Grande: UFCG, 2018 (Mimeo).

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007.

MIRANDA, L. Desenvolvimento Humano e Habitação no Recife. In: RECIFE, Prefeitura et. al. **Desenvolvimento Humano no Recife: Atlas Municipal**. Recife: Brasil, Ministério da Integração Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundação João Pinheiro, Prefeitura do Recife, 2005. (Impresso e CD ROM).

MITCHELL, D. **The Right to the City. Social Justice and the Fight for Public Space**. New York: The Guilford Press, 2003.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos de política pública**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1982.

MONTE-MÓR, R. L. M. Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação. **Revista Etc, espaço, tempo e crítica**. v.1, n. 1(4), junho. 2007. p. 71-96

MORAES, D. A. Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o reformismo e o Direito à Cidade. In: **XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2017, São Paulo. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (XVII. : 2017 : São Paulo, SP). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2017. p. 182-202.

MORAES, D. (Coord.). **Avaliação do Programa de Aceleração do Crescimento em Assentamentos Precários PAC-Urbanização de Favelas: Recife**. Recife: Observatório das Metrôpoles, 2008 (Relatório Preliminar).

MORAES, D.; MIRANDA, L. Entre camadas e intervenções integrais, a urbanização de favelas a partir do PAC no Recife PE. In: **Anais do III Seminário nacional sobre a Urbanização de Favelas – URBFavelas**. Salvador, 2018.

MORAES, D. et. al. Entre camadas de urbanização e intervenções integrais: A urbanização recente de assentamentos precários no Recife a partir do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de Favelas no Brasil. Um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

MORAES, F. M.; MARQUES, G. V. Planejamento urbano e participação popular: a experiência do plano de ação integrada de investimentos para a ZEIS Ilha de Deus, Recife – Pernambuco. In: **Regimes Urbanos e Governança Metropolitana – Encontro Nacional da rede Observatório das Metrôpoles**. Natal, 2017.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo in: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

NAHOUM, B. De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras. In: NAHOUM, B. **Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. Intendencia Municipal de Montevideo; Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda; Agencia Española de Cooperación; Montevideo-Uruguay, 2008.

NEVES, Norah; MARIZ, Daniela Lira. Construção de uma metodologia de intervenção para a política pública habitacional: o processo de transformação da ZEIS Ilha de Deus em Recife, Brasil. **Anais: do XV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano e Regional, 2013**. Recife: ANPUR, 2013.

NOVY, A. Desglobalização econômica emancipatória: uma perspectiva polaniana. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. v.19, n.º.3, SET -DEZ. Recife, 2017. p.554-575

NOVY, J; MAYER, M. As “just” as it gets? The European City in the “Just City” discourse. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

NUSSBAUM, Martha. **Women and Human Development: The Capabilities Approach**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2000.

OBSERVATÓRIO DAS FAVELAS. **O que é favela afinal? Caderno de Textos do Seminário**. Observatório de Favelas. Rio de Janeiro, 2009.

OBSERVATÓRIO PERNAMBUCO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PRÁTICAS SOCIOAMBIENTAIS. Sistema de Informações Georreferenciadas dos Assentamentos Populares da Região Metropolitana do Recife. Recife: Observatório PE; FASE, 2009. Disponível em: <http://www.arcgis.com/home/webmap/viewer.html?webmap=14bde26a517f446dae43cf50c04568e7>. Acesso em: 10 de abril de 2018.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n. 51. São Paulo, 1998. p. 37-61.

OLIVEIRA, F. (1972). **A economia brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes/Cebrap, 1981.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

OMENYA, A. et.al. Ciudades sin Ciudadanos – Las Negociaciones Contradictorias de Kenia en el campo del Derecho a la Ciudad. In: SAULE JÚNIOR et. Al. (org.) **Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional**. Instituto Pólis, HIC e FNRU, 2015.

PERNAMBUCO. Companhia Estadual de Habitações e Obras (CEHAB). Memorial Descritivo do Conjunto Habitacional para Reassentamento da Comunidade Escorregou Tá Dentro - Canal do Abc. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2011.

_____. Companhia Estadual de Habitações e Obras – CEHAB. Termo de Referência para a construção de 272 unidades habitacionais e infraestrutura básica: pavimentação, drenagem, abastecimento água e esgoto e reativação do canteiro de obras e recuperação e limpeza dos blocos no conjunto habitacional Mulheres de Tejucupapo. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2016.

_____. Companhia Estadual de Habitações e Obras – CEHAB. Termo de Referência para a contratação de serviços de engenharia para a construção de 132 unidades habitacionais na UE-23, Campo Grande. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2017a.

_____. Companhia Estadual de Habitações e Obras - CEHAB. Termo de Referência para a contratação de empresa de engenharia para construção de 128 UH (conclusão) e pavimentação de ruas em Sítio Grande – Dancing Days. Recife: Governo do Estado de Pernambuco, 2017b.

PESCHANSKI. O transporte público gratuito, uma utopia real In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. Os "ocupas" e a desigualdade econômica. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88 p.

PETITJEAN, O. Introdução. Os comuns, um modelo de futuro. In: Os bens comuns. Modelo de gestão dos recursos naturais. **Revista Passerelle**. Paris: Ritimo/Coredem, 2012.

PETRAROLLI, J. **O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território), 164 p. Universidade Federal do ABC. Santo André, 2015.

PORDEUS, M. Ilha João de Barros. (Anexo 2a). In: RIBEIRO, A.C.T. **Intervenções Urbanas, Democracia e oportunidades; dois estudos de caso**. Fase. Rio de Janeiro, 2000.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

PURCELL, M. **Excavating** Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the Inhabitant. **GeoJournal**, vol. 58, ano 2-3. Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2002. p. 99-108

_____. **Seeking Democracy**. Society and Space – Environment and Planning, 2013. Disponível em: <<http://societyandspace.org/2014/01/07/seeking-democracy/>>. Acesso em: 15 de setembro de 2017.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia. A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUEIROZ FILHO, A. P. As definições de assentamentos precários e favelas e suas implicações nos dados populacionais: abordagem da análise de conteúdo. In: **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7. Curitiba, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), 2015. p. 340-353.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

RECIFE, Prefeitura. **Plano de Ordenamento Territorial do Recife. Diagnóstico propositivo do plano diretor do município do RECIFE**. Recife: Secretaria de Planejamento urbano, Prefeitura do Recife, 2018.

_____. **Atlas das infraestruturas públicas das comunidades de Interesse Social do Recife**. Recife: Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR), Prefeitura do Recife, 2016.

RECIFE, Prefeitura et. al. **Desenvolvimento Humano no Recife: Atlas Municipal**. Recife: Brasil, Ministério da Integração Nacional; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Fundação João Pinheiro, Prefeitura do Recife, 2005. (Impresso e CD ROM).

RECIFE, Empresa de Urbanização do Recife – URB. Programa de Requalificação urbanística e inclusão social da comunidade do Pilar. Recife: Prefeitura do Recife, 2002.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. Memorial Descritivo e Justificativo da Comunidade Padre Miguel. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2004a.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da comunidade Padre Miguel. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume III. Recife: Prefeitura do Recife 2004b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife, 2004c.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume III. Recife, 2004d.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005a.

_____. Empresa de Urbanização do Recife - URB. Projeto de Participação Comunitária - descritivo e justificativo da Comunidade Campo do Vila. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume III. Recife: Prefeitura do Recife, 2005b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Memorial descritivo e justificativo da Comunidade Abençoada por Deus. Projeto Integrado de Urbanização de Assentamentos Subnormais – USA. Volume bi. Partido urbanístico e projetos de Arquitetura. Recife: Prefeitura do Recife, 2005c.

_____. Secretaria de Habitação. Memorial descritivo do Conjunto Habitacional Zeferino Agra. Recife: Prefeitura do Recife. 2010.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Diagnóstico Socioeconômico da Comunidade do Pilar. Recife: Prefeitura do Recife, 2012a.

_____. Habitacional do Campo do Vila e Creche em Campo do Vila. Acervo da Prefeitura de Recife. 2 fotografias coloridas [arquivo digital] 2012b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue I. Recife: Prefeitura do Recife, 2015a.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue II. Recife: Prefeitura do Recife, 2015b.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Projeto de regularização fundiária conjunto habitacional Via Mangue III. Recife: Prefeitura do Recife, 2015c.

_____. Empresa de Urbanização do Recife – URB. Plano de Trabalho do Empreendimento Bacia do Rio Capibaribe – 20 áreas críticas do Capibaribe Melhor. Recife: Prefeitura do Recife, 2016.

_____. Autarquia de Saneamento do Recife – SANEAR. Planta Diretora – Agrupamento Caxangá. Recife: Prefeitura do Recife, 2017.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RODRIGUES, T. **Avaliação da integração sócio urbana dos empreendimentos de habitação social**. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura), Instituto Superior Técnico de Lisboa, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2013.

RODRIGUES, E.; MINEIRO, E. H. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, Luciana Corrêa do (org.) **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles, 2012.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo/ Carta Maior, 2013.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1997

ROLNIK, R. (Coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade de São Paulo; Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade. São Paulo, 2014 (Relatório de Pesquisa).

ROLNIK, R.; SANTORO, P. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um Instrumento de Política Fundiária**. Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

ROSSETTO, R. **Organismos internacionais e a autoconstrução: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para população de baixa renda**. 1993. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1993.

SADER, E. Crise capitalista e novo cenário no Oriente Médio. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

SAES, D. **A questão da evolução da cidadania política no Brasil**. Estudos avançados. vol.15 no.42. São Paulo, 2001

SAFATLE, V. Amar uma ideia. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

SAKAMOTO, L. Em São Paulo, o Facebook e o Twitter foram às ruas. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SANTO AMORE, C. et. al. **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

_____. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), 283 p. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SANTOS, W. G. dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 1992.

SANTOS JUNIOR, O. A. Urban common space, heterotopia and the right to the city: Reflections on the ideas of Henri Lefebvre and David Harvey. In: **URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 6, n. 2, maio/ago. Curitiba, Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). 2014 a. p. 146-157

SANTOS JÚNIOR, O. Contextualização da luta pela Reforma Urbana. In: **Assistência técnica e direito à cidade**. FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS. Publicação Especial da Oficina de Assistência Técnica e Direito à Cidade. Rio de Janeiro, 2014 b.

SANTOS JUNIOR., O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ, 2011.

SASSEN, S. Expulsões. **Brutalidade e Complexidade na Economia Global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016. 336p.

SAULE JÚNIOR, N. **O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática**. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

SCHECHLA, J. El Derecho a la Ciudad: Cairo. In: SAULE JÚNIOR et. Al. (org.) **Avanzando en la Implementación del Derecho a la Ciudad en América Latina y a nivel Internacional**. Instituto Pólís, HIC e FNRU, 2015.

SCHMID, C. Henri Lefebvre, the right to the city, and the new metropolitan mainstream. In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, M. M. A.; LOSTAO, S. S.; AZEVEDO, L. et.al. **PREZEIS em Revista**. Recife: CENDHEC, 2005, 67 p. [Cadernos Cendhec: n° 18], 2005.

SILVA, A. A. **Reforma Urbana e Direito à Cidade**. Pólis Publicações, v. 1. São Paulo: Instituto Polis. 1991. p. 01-60.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. In: BIDOUE-ZACHARIASEN, C. (ed.). **De volta à cidade. Dos processos de gentrificação às políticas de revitalização dos centros urbanos**. São Paulo: Annablume, 2006.

SMITH, T.; NELISCHER, M.; PERKINS, N. **Quality of an urban community: a framework for understanding the relationship between quality and physical form**. Elsevier, Landscape and Urban Planning, n. 39, 1997. p. 229-241.

SOARES DO BEM, A. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Educação e Sociedade**, vol. 27, n.97, set./dez. Campinas, 2006. pp. 1137-1157.

SOJA, E. **The city and spatial justice**. Paris: Spatial Justice/Justice Spatiale. N°. 1, September 2009. Paris, 2009.

_____. **Seeking Spatial Justice**. Minnesota: University of Minnesota Press, 2010.

SOTO, H. **O Mistério do Capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001

SOUTO MAIOR, J. L. A vez do direito social e da descriminalização dos movimentos sociais. in: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. **Ralé brasileira. Quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009

SOUZA, I. S. **A gestão democrática e os conflitos de governança: os percursos do PREZEIS de Recife 1993/2004**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) 194 p. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife, 2006.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7.ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2010 a.

_____. Which right to which city? In: Defence of political-strategic clarity. In: **Interface: a journal for and about social movements**, v.2, n.1, p.315-333. May 2010 b.

SOUZA, M. L. Com o Estado, apesar do Estado, contra o Estado: os movimentos urbanos e suas práticas espaciais, entre a luta institucional e a ação direta. In: **Cidades: Revista Científica: Grupo de Estudos Urbanos**, v. 7, n. 11. Presidente Prudente, UNESP, 2010 c.

SOUZA, M. Avanço e arrefecimento do processo de regularização fundiária dos assentamentos populares do Recife. In: **Anais do III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico: balanço das experiências de implementação do Estatuto da Cidade**. Recife: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2007.

_____. A. **Traços permanentes da formação urbana e políticas habitacionais recentes na Região Metropolitana do Recife**. Recife: Observatório PE; CMG UFPE; FASE, 2002.

_____. Assentamentos Populares do Recife: Transformação recente da situação fundiária e jurídica. In: **Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR**. Salvador. ANPUR, 1991. p. 611-624.

_____. **Assentamentos Populares do Recife. Cadastro e Mapeamento**. Recife: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Governo de Pernambuco, 1990 a.

_____. **Habitação: Bem ou Direito? As condições de acesso à habitação popular à luz da atuação da COHAB-PE na Região Metropolitana do Recife**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife, 1990 b.

SOUZA, M.; BITOUN, J.; MIRANDA, L. **Habitação informal no Recife: processos de ocupação e banco de dados georreferenciado do período 1975-2005**. Recife: CNPq; Observatório PE; UFPE; FASE, 2007. (Relatório técnico).

TELES, E. Democracia, segurança pública e coragem para agir na política. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

TAVOLARI, Bianca. **Direito à cidade: Uma trajetória conceitual**. Novos Estudos: São Paulo, 2016. p. 92-109. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306056929_Direito_a_cidade_uma_trajetoria_conceitual. Acesso em: 05 de dezembro de 2017.

TURCU, C. Local experiences of urban sustainability: Researching Housing Market Renewal interventions in three English neighbourhoods. In: **Progress in Planning Journal**, vol. 78, Elsevier, 2012. p. 101-150.

TURNER, J. F. C. **Todo el poder para los usuarios**. Madrid: H. Blume, 1977.

_____. **Housing by people: towards autonomy in building environments**. London: Marian Boyars, 1976.

_____. **Freedom to Build: dweller control of the housing process.** Londres: MacMillan Publishing Company, 1972.

UFPE; FASE; EMPRESA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE; HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL. **Banco de dados das zonas especiais de interesse social (BD Zeis).** Recife: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; UFPE; Observatório Pernambuco de Políticas Públicas e Práticas Socioambientais, 2007. CD-ROM.

UITERMARK J. An actually existing just city? The fight for the right to the city in Amsterdam. In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City.** New York and London: Routledge, 2012.

UN HABITAT. **Global Activities Report 2017. Strengthening partnerships in support of the New Urban Agenda and the Sustainable Development Goals** London: Sterling, VA, United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2017.

_____. **State of African Cities Report: Governance, Inequality and Urban Land Markets.** Nairobi: UN-Habitat, 2010.

_____. **The challenge of the slums. Global report on human settlements.** UK and USA: Earthscan Publications Ltd, 2003.

VALLADARES, L. **A Invenção da Favela: do mito de origem à favela.com.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

_____. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online]. vol.15, nº 44, p.05-34. 2000. ISSN 0102-6909. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300001>. Acesso em: 20 de dezembro de 2014.

VAINER, C. Quando a cidade vai às ruas In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil.** São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VIANA, N. **O Manifesto Autogestionário.** Rio de Janeiro: Rizoma, 2015.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 1998.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global Editora, 1986.

VOLOCHKO, D.; CARLOS, A. F. A; ALVAREZ, I.P. (Org.) **A cidade Como Negócio.** São Paulo: Contexto, 2015, 272p.

WALLERSTEIN, I. A esquerda mundial após 2011. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

WALTON, J. Urban conflict and social movements in poor countries: theory and evidence of collective action. In: **Cities in Transition Conference.** Berlim: Humboldt University, julho de 1987.

WOLF-POWERS, L. Keeping counterpublics alive in planning. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

YIFTACHEL, O. Critical theory and “gray space”. Mobilization of the colonized. In: BRENNER, N. et. al. **Cities for People, not for Profit: Critical Urban Theory and the Right to the City**. New York and London: Routledge, 2012.

YIFTACHEL, O. et. Al. Urban justice and recognition: affirmation and hostility in Beer Sheva. In: MARCUSE et. al. **Searching for the Just City. Debates in urban theory and practice**. Routledge: New York, 2009.

YOUNG, I. **Inclusion and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2000.

_____. **Justice and the Politics of Difference**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

ZIZEK, S. Problemas no Paraíso. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

_____. O violento silêncio de um novo começo. In: HARVEY, D.; TELES, E.; SADER, E.; et al. **Ocuppy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012. 88p.

REFERÊNCIAS DE LEGISLAÇÃO

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Legislação Federal. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: julho de 2017.

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 05 de junho de 2017.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11079.htm Acesso em: 03 de abril de 2017.

_____. **Lei nº 10.257, de 27 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: julho de

2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 05 de junho de 2017.

_____. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm. Acesso em: 06 de abril de 2016.

_____. **Lei nº 6.766, de 12 de dezembro de 1979.** Disciplina o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 06 de abril de 2016.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império em 20 de setembro de 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 03 de fevereiro de 2016.

RECIFE. **Lei Municipal nº 17.511 de 29 de dezembro de 2008.** Promove a Revisão do Plano Diretor do Município do Recife. Câmara Municipal do Recife, 29 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-recife-pe> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.176 de 09 de abril de 1996.** Estabelece a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade do Recife. Alterada pela Portaria nº 4691 de 27 de outubro de 2017. Recife: Câmara Municipal do Recife, 27 de outubro de 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-recife-pe> Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 18.013 de 07 de maio de 2014.** Institui o Conselho da Cidade do Recife. Câmara Municipal do Recife, 07 de maio de 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18013/lei-organica-recife-pe> Acesso em: 05 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.415 de 29 de julho de 1998.** Institui a área denominada Zona Especial de Interesse Social do Coqueiral - ZEIS Coqueiral. Câmara Municipal do Recife, 29 de julho de 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1998/1641/16415/lei-ordinaria-n-16415-1998-institui-a-area-denominada-zona->

especial-de-interesse-social-do-coqueiral-zeis-coqueiral-1998-07-29-versao-original.html Acesso em: 03 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal n.º 16.113/1995.** Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - Prezeis e dá outras providências Câmara Municipal do Recife, 6 de novembro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 02 de junho de 2016.

_____. **Lei Municipal nº 16.220 de 29 de julho de 1996.** Altera o zoneamento da cidade e institui como Zonas Especiais De Interesse Social - ZEIS as áreas denominadas "Apipucos" (rua Souza) e "Vila Macionila/Mussum", e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 29 de julho de 1996. Disponível em: https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267019/lei-16220-96?ref=topic_feed Acesso em: 02 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.219 de 29 de julho de 1996.** Altera o zoneamento da cidade e institui como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS as áreas denominadas "Jardim São Paulo I" (Rua Souza) e "Jardim São Paulo II" (a baixa), e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 29 de julho de 1996. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267025/lei-16219-96> Acesso em: 03 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.103 de 20 de outubro de 1995.** Altera o zoneamento da cidade, instituindo como Zonas Especiais de Interesse Social, o assentamento habitacional, denominada "Ilha de Deus" e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 20 de outubro de 1995. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/1995/1610/16103/lei-ordinaria-n-16103-1995-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-como-zona-especial-de-interesse-social-o-assentamento-habitacional-denominada-ilha-de-deus-e-da-outras-providencias> Acesso em: 09 de maio de 2019.

_____. **Lei Municipal nº 16.102 de 20 de outubro de 1995.** Altera o zoneamento da cidade, instituindo como Zonas Especiais de Interesse Social, o assentamento habitacional, denominado "Sítio Wanderley" e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 20 de outubro de 1995. Disponível em: https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267706/lei-16102-95?ref=topic_feed Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.101 de 20 de outubro de 1995.** Amplia a Zona Especial De Interesse Social nº 16, denominada "Jiquiá - Remédios", para nela incluir as comunidades de Arman do Burle, Bebê a bordo, Beirinha, Jacaré e Joselândia (coxim), e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 20 de outubro de 1995. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267712/lei-16101-95> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.100 de 20 de outubro de 1995.** Altera o zoneamento da cidade, instituindo como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, o assentamento habitacional, denominado "Ilha do Joaneiro" e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 20 de outubro de 1995. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267719/lei-16100-95> Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.090 de 2 de outubro de 1995.** Altera o zoneamento da cidade enquadrando o assentamento habitacional denominado "Tamarineira" na categoria de Zona Especial de Interesse Social. Câmara Municipal do Recife, 2 de outubro de 1995. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267786/lei-16090-95> Acesso em: 07 de maio de 2019.

_____. **Lei Municipal nº 16.089 de 2 de outubro de 1995.** Altera o zoneamento da cidade, instituindo como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, o assentamento habitacional, denominado "Rosa Selvagem" e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 2 de outubro de 1995. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/267789/lei-16089-95>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.044 de 2 de maio de 1995.** Altera o Zoneamento da Cidade, ampliando o perímetro das ZEIS 10 e 11 (Torrões), anteriormente definido pela Lei Municipal nº 14.511/83. Câmara Municipal do Recife, 2 de maio de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16024/>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.024 de 2 de maio de 1995.** Altera os limites da ZEIS/23 - Pina, incorporando o assentamento denominado "Encanta Moça", revogando em parte a Lei Municipal Nº 14.511/83. Câmara Municipal do Recife, 28 de junho de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16044/>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 16.021 de 28 de abril de 1995.** Altera os limites da ZEIS Brasília Teimosa, definidos na Lei Municipal nº 14.511/83. Recife. Câmara Municipal do Recife, 28 de abril de 1995. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/26788476/alinea-a-artigo-4-da-lei-n-16021-de-28-de-abril-de-1995-do-municipio-de-recife> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.997 de 28 de dezembro de 1994.** Transforma a área denominada "Ilha do Destino" em Zona Especial de Interesse Social, e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 28 de dezembro de 1994. Disponível em: https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/268380/lei-15997-94?ref=topic_feed Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.979 de 12 de dezembro de 1994.** Altera o zoneamento da cidade, transformando a área denominada "Vila do Vintém" em Zona Especial de Interesse Social. Câmara Municipal do Recife, 12 de dezembro de 1994. Disponível em: https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/268380/lei-15997-94?ref=topic_feed Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.952 de 23 de setembro de 1994.** Altera o zoneamento da cidade, instituindo como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS, a área conhecida como "Planeta dos Macacos", e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 23 de setembro de 1994. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/268619/lei-15952-94> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.951 de 23 de setembro de 1994.** Altera o zoneamento da cidade instituindo como Zona Especial de Interesse Social a área conhecida como "Inaldo Martins de Souza" e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 23 de setembro de 1994. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/14434708/artigo-1-da-lei-n-15951-de-23-de-setembro-de-1994-do-municipio-de-recife?ref=serp> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.949 de 16 de setembro de 1994.** Altera o zoneamento da cidade, instituindo como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS, a área conhecida como "Poço da Panela", e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 16 de setembro de 1994. Disponível em: https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/268647/lei-15949-94?ref=topic_feed Acesso em: 08 de maio de 2019.

_____. **Lei Municipal nº 15.947 de 12 de setembro de 1994.** Altera o zoneamento da cidade instituindo como Zona Especial de Interesse Social a área conhecida como "Apipucos/Macaxeira" (Vila São João) e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 12 de setembro de 1994. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1994/1594/15947/lei-ordinaria-n-15947-1994-altera-o-zoneamento-da-cidade-instituindo-como-zona-especial-de->

interesse-social-zeis-a-area-denominada-apipucos-macaxeira-e-da-outras-providencias Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.927 de 11 de agosto de 1994.** Altera o zoneamento da cidade transformando a área denominada "Vila Felicidade" como Zona Especial de Interesse Social. Câmara Municipal do Recife, 11 de agosto de 1994. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/14438658/artigo-1-da-lei-n-15927-de-11-de-agosto-de-1994-do-municipio-de-recife> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.926/94 de 11 de agosto de 1994.** Altera o zoneamento da cidade instituindo como Zona Especial de Interesse Social a área conhecida como "Vila Esperança e Cabocó" e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 11 de agosto de 1994. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15926/> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.925 de 11 de agosto de 1994.** Altera o zoneamento da cidade transformando a área denominada "Campo do Banco" sita no Bairro da Várzea como Zona Especial de Interesse Social. Câmara Municipal do Recife, 11 de agosto de 1994. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/850539/lei-15925-94> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.922 de 11 de agosto de 1994.** Altera os limites das ZEIS/7-Areias/Caçote, estabelecidos na Lei Municipal nº 14.511/83, e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 11 de agosto de 1994. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/850577/lei-15922-94> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.921 de 10 de agosto de 1994.** Transforma a área denominada "Aritana" em Zona Especial de Interesse Social. Câmara Municipal do Recife, 10 de agosto de 1994. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/850588/lei-15921-94> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.866 de 6 de janeiro de 1994.** Altera o zoneamento da cidade institui como Zona Especial de Interesse Social as áreas conhecidas como Capilé, Saramandaia, vila do Arruda, Vila da Prata, Campo Grande e Chão de Estrelas no Bairro de Campo Grande. Câmara Municipal do Recife, 6 de janeiro de 1994. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/850833/lei-15866-94> Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.790/93.** Institui e regulamenta o fundo municipal do PREZEIS e dá outras providências. Recife. Câmara Municipal do Recife, 10 de setembro de 1993. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15790/>. Acesso em: 2 de junho de 2016.

_____. **Lei Municipal nº 15.767 de 21 de maio de 1993.** Altera o zoneamento da cidade institui como Zona Especial de Interesse Social a área denominada Sítio Grande; no bairro da Imbiribeira.

Câmara Municipal do Recife, 21 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15767/> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.766 de 21 de maio de 1993.** Altera o zoneamento da cidade institui como Zona Especial de Interesse Social a área denominada Mangueira da Torre, no bairro da Imbiribeira. Câmara Municipal do Recife, 21 de maio de 1993. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/851102/lei-15766-93> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.735/1992.** Dispõe sobre o Conselho de Desenvolvimento Urbano, em cumprimento ao disposto no Artigo 5º do Ato das Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Recife e dá outras providências correlatas. Câmara Municipal do Recife, 21 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15735/>. Acesso em: 2 de junho de 2016.

_____. **Lei Municipal nº 15.463 de 28 de fevereiro de 1991.** Altera o zoneamento da ZR-4 transforma a área denominada Jardim Uchoa, no bairro de Areias, em Zona Especial de Interesse Social. Câmara Municipal do Recife, 28 de fevereiro de 1991. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/851747/lei-15463-91> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.168 de 26 de dezembro de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (área de 149 hectares, localizada nos bairros do Ibura e Jordão. Câmara Municipal do Recife, 26 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/272776/lei-15168-88> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.164 de 21 de dezembro de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Coronel Fabriciano). Câmara Municipal do Recife, 21 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/852658/lei-15164-88> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.161 de 21 de dezembro de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Beirinha). Câmara Municipal do Recife, 21 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/272816/lei-15161-88> Acesso em: 09 de maio de 2019

_____. **Lei Municipal nº 15.159 de 21 de dezembro de 1988.** Altera os limites da ZEIS Entra Apulso e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 21 de dezembro de 1988. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/852687/lei-15159-88> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.141 de 11 de novembro de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Borborema). Câmara Municipal do Recife, 11 de novembro

de 1988. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/852739/lei-15141-88>
Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.140 de 11 de novembro de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Sítio do Cardoso). Câmara Municipal do Recife, 11 de novembro de 1988. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/852742/lei-15140-88> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.122 de 12 de outubro de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Rua do Rio). Câmara Municipal do Recife, 12 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15122/> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.098 de 11 de julho de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Ilha João de Barros). Câmara Municipal do Recife, 11 de julho de 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15098/> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 15.097 de 8 de julho de 1988.** Institui Zona Especial de Interesse Social - ZEIS e dá outras providências (Entra Apulso). Câmara Municipal do Recife, 8 de julho de 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/15097/> Acesso em: 09 de maio de 2018.

_____. **Lei Municipal nº 14.947/1987.** Cria o plano de regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Recife. Câmara Municipal do Recife, 30 de março de 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947/>. Acesso em: 2 de junho de 2016.

_____. **Lei Municipal nº 14.511/1983.** Define Diretrizes para o Uso e Ocupação do Solo, e dá Outras Providências. Recife. Câmara Municipal do Recife, 17 de janeiro de 1983. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 2 de junho de 2016.

_____. **Lei Municipal nº 14.110 de 28 de dezembro de 1979.** Aprova o Plano de Desenvolvimento do Recife - PDR, e dá outras providências. Câmara Municipal do Recife, 28 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://cm-recife.jusbrasil.com.br/legislacao/857060/lei-14110-79/>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 31.806/2018.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Santo Amaro e dá outras providências. Recife, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2018/3181/31806/decreto-n-31806-2018->

[nomeia-os-representantes-da-comissao-de-urbanizacao-e-legalizacao-da-posse-da-terra-comul-referente-a-zonas-especiais-de-interesse-social-santo-amaro](#). Acesso em 02 de outubro de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 31.605/2018**. Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Ilha do Joaneiro e dá outras providências. Recife, 2018. Disponível em:

<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2018/3160/31605/decreto-n-31605-2018-nomeia-os-representantes-da-comissao-de-urbanizacao-e-legalizacao-da-posse-da-terra-comul-referente-a-zonas-especial-de-interesse-social-zeis-ilha-do-joaneiro>. Acesso em 29 de agosto de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 29.322/2015**. Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Vila Macionila Mussum e dá outras providências. Recife, 2015.

_____. **Decreto Municipal nº 21.762/2006**. Aprova alteração no Estatuto da Empresa de Urbanização do Recife e dá outras providências. Recife, 3 de março de 2006. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/21762/>. Acesso em: 3 de maio de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 18.970/2001**. Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Brasilit e dá outras providências. Recife, 5 de Outubro de 2001. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/18970/>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 18.910/2001**. Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Mangueira da Torre e dá outras providências. Recife, 13 de Agosto de 2001. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/18910/>. Acesso em: 09 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 18.858/2001**. Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Apipucos e dá outras providências. Recife, 20 de junho de 2001. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/18858/>. Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 18.373/1999**. Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Alto da Jaqueira e dá outras providências. Recife, 27 de setembro de 1999. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/lei-ordinaria/1999/1647/16476/lei-ordinaria-n-16476-1999-revoga-a-lei-n-15868-94-no-que-diz-respeito-a-veiculacao-de-anuncios-e-dispoe-sobre-o-ordenamento-da-publicidade-no-espaco-urbano-da-cidade-do-recife-e-da-outras-providencias> Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 18.192/1999.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Coqueiral e dá outras providências. Recife, 1999.

_____. **Decreto Municipal nº 18.022/1998.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Rosa Selvagem e dá outras providências. Recife, 31 de agosto de 1998. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/18022/>. Acesso em: 08 de maio de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 17.597/1997.** Institui as Comissões de Urbanização e Legalização da Posse de terra das Zonas Especiais de Interesse Social (Caçote; Greve Geral; UR 5/Três Carneiros; Campo do Vila; Caranguejo/Tabaiaras; Novo Prado) e dá outras providências. Recife, 21 de fevereiro de 1997. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/17597/>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 17.123/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Aritana e dá outras providências. Recife, 6 de outubro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/17123/>. Acesso em: 07 de maio de 2018.

_____. **Decreto Municipal nº 16.920/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Sítio Grande e dá outras providências. Recife, 10 de março de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16920/>. Acesso em: 08 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.906/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Planeta dos Macacos e dá outras providências. Recife, 15 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16906/>. Acesso em: 06 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.898/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Campo Grande e dá outras providências. Recife, 8 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16898/>. Acesso em: 06 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.889/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Campo do Banco e dá outras providências. Recife, 30 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16889/>. Acesso em: 07 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.880/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Vila Esperança/Cabocó e dá outras providências. Recife, 3 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16880/>. Acesso em: 06 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.879/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Vila Felicidade e dá outras providências. Recife, 3 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16879/>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.878/1995.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Apipucos/Macaxeira (Vila São João) e dá outras providências. Recife, 3 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16878/>. Acesso em: 06 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.739/1994.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Prado e dá outras providências. Recife, 12 de setembro de 1994. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16739/>. Acesso em: 04 de maio de 2019.

_____. **Decreto Municipal nº 16.150/93.** Dispõe sobre a estrutura organizacional das entidades da Administração indireta e dá outras providências. Recife, 6 de janeiro de 1993. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/16150/>. Acesso em: 5 de outubro de 2017.

_____. **Decreto Municipal n. 15.736/92.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Jardim Uchoa e dá outras providências. Recife, 29 de janeiro de 1992.

_____. **Decreto Municipal nº 15.630/1991.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Jiquiá/Remédios (Mustardinha) e dá outras providências. Recife, 01 de novembro de 1991.

_____. **Decreto Municipal nº 14.858/1989.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Rua do Rio e dá outras providências. Recife, 11 de outubro de 1989.

_____. **Decreto Municipal nº 14.713/1989.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Marrom Glacê (Afogados) e dá outras providências. Recife, 28 de junho de 1989.

_____. **Decreto Municipal nº 14.712/1989.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Sítio do Cardoso e dá outras providências. Recife, 28 de junho de 1989.

_____. **Decreto Municipal nº 14.711/1989.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Ibura de Baixo Jordão e dá outras providências. Recife, 28 de junho de 1989.

_____. **Decreto Municipal nº 14.710/1989.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Mangueira e dá outras providências. Recife, 28 de junho de 1989.

_____. **Decreto Municipal nº 14.621/1989.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Beirinha e dá outras providências. Recife, 08 de abril de 1989.

_____. **Decreto Municipal nº 14.539/1988.** Institui o Fórum Permanente do PREZEIS e dá outras providências. Recife, 14 de dezembro de 1988. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/14539/>. Acesso em: 5 de outubro de 2017.

_____. **Decreto Municipal nº 14.523/1988.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Entra Apulso e dá outras providências. Recife, 5 de dezembro de 1988.

_____. **Decreto Municipal nº 14.497/1988.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Pina e dá outras providências. Recife, 25 de novembro de 1988.

_____. **Decreto Municipal nº 14.475/1988.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social João de Barros e dá outras providências. Recife, 9 de novembro de 1988.

_____. **Decreto Municipal nº 14.473/1988.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Madalena/Prado (Sítio do Berardo) e dá outras providências. Recife, 9 de novembro de 1988.

_____. **Decreto Municipal nº 14.061/1987.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Brasília Teimosa e dá outras providências. Recife, 4 de novembro de 1987.

_____. **Decreto Municipal nº 14.059/1987.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social do Torrões e dá outras providências. Recife, 4 de novembro de 1987.

_____. **Decreto Municipal nº 14.062/1987.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social do Coque/Joana Bezerra e dá outras providências. Recife, 4 de novembro de 1987.

_____. **Decreto Municipal nº 14.060/1987.** Institui a Comissão de Urbanização e Legalização da Posse de terra da Zona Especial de Interesse Social Coelho e dá outras providências. Recife, 4 de novembro de 1987.

_____. **Decreto Municipal nº 13.925/1987.** Regulamenta a Lei nº. 14.947, de 30.03.87, que cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social - PREZEIS. Recife, 29 de junho de 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/13925/>. Acesso em: 2 de outubro de 2017.

_____. **Decreto Municipal nº 12.091/1981.** Cria o Grupo de Trabalho Executivo para legalização de Arcas Especiais - GEL, com a finalidade de coordenar, promover e executar as medidas necessárias à regularização de posse dos terrenos cedidos pelo Governo Federal, ou adquiridos pelo Município. Recife, 14 de agosto de 1981.

_____. **Decreto Municipal nº 11.670/1980.** Institui as Áreas Especiais da Cidade do Recife, e dá outras providências. Recife, 22 de agosto de 1980. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/decreto/11670/>. Acesso em: 2 de outubro de 2017.

_____. **Projeto de Lei Complementar que promove a revisão do Plano Diretor do Recife.** Recife, Recife, 14 de dezembro de 2018.

APÊNDICES

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM INTEGRANTES DO FNRU
IDENTIFICAÇÃO E DADOS PESSOAIS.
Nome. Idade. Escolaridade. Situação Ocupacional
SOBRE O DIREITO À CIDADE
O que você entende por direito à cidade?
Quais os obstáculos fundamentais para uma ação transformadora a partir do direito à cidade?
Quais vêm sendo os efeitos das financeirização-mercantilização das cidades, nas últimas décadas, em relação ao direito à cidade?
SOBRE AGENTES, DECISÕES E INFLUÊNCIAS
Quem você acha que influencia mais as decisões sobre os investimentos públicos e sobre o acesso a recursos e oportunidades nas cidades?
Quais destes atores/agentes influentes se opõem ao desenvolvimento de cidades para todas as pessoas, criando obstáculos ao direito à cidade?
SOBRE MOVIMENTOS, GRUPOS, ARTICULAÇÕES ETC. QUE LUTAM PELO DIREITO À CIDADE
Quem você acha que vem lutando pelo direito à cidade?
Quais agentes poderiam organizar uma alternativa política pelo direito à cidade no contexto atual?
Quais as ações mais importantes para lutar pelo direito à cidade?
Você acha que os grupos e movimentos que vêm lutando pelo direito à cidade estão suficientemente articulados para propor uma agenda pelo direito à cidade à sociedade?
Se não, o que falta?
O que os/as sujeitos/as, movimentos e redes que defendem o direito à cidade têm feito que prejudica a luta por este direito?
Como enfrentar / superar estas ações, questões e prejuízos?
Os grupos e movimentos que vêm lutando pelo direito à cidade pretendem a inclusão na realidade que existe ou uma transformação estrutural das realidades? Por que?
SOBRE AÇÕES E EXPERIÊNCIAS PELO DIREITO À CIDADE
Quais as experiências que você conhece de luta pelo direito à cidade que vêm dando bons resultados [vêm sendo mais efetivas]?
O que poderia ser incorporado dessas experiências nas ações/lutas de sua entidade e nas articulações e redes que integra?
SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE
No contexto de prevalência do Neoliberalismo e da mercantilização / privatização das cidades, o que é possível fazer para garantir a função social da propriedade urbana?
SOBRE O DIREITO À MORADIA
Você acha que a propriedade privada individual (casa própria) é uma condição fundamental para garantir o direito à moradia? Se, não, por quê? Se sim, por quê?
Quais outras formas para garantir o direito à moradia que não estejam relacionadas à propriedade privada individual?
Quais destas alternativas seriam menos alinhadas ou contrapostas à mercantilização das cidades?
O que pode ser feito para evitar remoções de pessoas de baixa renda de suas moradias e comunidades?

ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM REPRESENTANTES DA COMUL
IDENTIFICAÇÃO E DADOS PESSOAIS.
Nome. Idade. Escolaridade. Situação Ocupacional
ASSOCIATIVISMO
Participa de alguma entidade ou associação comunitária? Se sim, que atividades a entidade comunitária realiza?
Como avalia as relações de sua entidade com as outras entidades e lideranças da comunidade?
SOBRE AS ZEIS
Qual a importância das ZEIS para os Direitos à Moradia e à Cidade?
Qual a razão para que outras comunidades não tenham sido transformadas em ZEIS?
Você acha que algumas comunidades ou parte delas poderiam deixar de ser ZEIS?
Se sim, em qual situação?
Isso não abriria brecha para a diminuição das ZEIS?
SOBRE O PREZEIS
No PREZEIS, o que vem dando melhores resultados?
Como o PREZEIS poderia ficar mais forte politicamente?
Você acha q que faz diferença buscar melhorias para a sua comunidade a partir do PREZEIS?
Você reivindica ações para a sua comunidade por fora do PREZEIS?
SOBRE AS CONDIÇÕES DE URBANIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO
Quais os principais problemas de sua comunidade?
Quais as principais obras realizadas na ZEIS pelo PREZEIS e quais realizadas por outros programas?
Quais as principais ações de legalização da posse realizadas na ZEIS pelo PREZEIS e quais realizadas por outros programas?
SOBRE A INSERÇÃO URBANA
Você acha que há integração entre a sua comunidade e a vizinhança?
Como você avalia as condições de acesso dos/as moradores/as de sua comunidade a:
a. saúde
b. educação
SOBRE O MERCADO IMOBILIÁRIO E DESLOCAMENTOS
O setor imobiliário tem afetado a sua comunidade / ZEIS? Se sim, de que forma?
Você acha que a sua comunidade tem tido alguma valorização imobiliária?
Esta valorização tem resultado em mudanças de moradores na comunidade?
Quais são as condições econômicas dos novos moradores?
Já soube de remoções de moradores em sua comunidade?

ANEXO

UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: ENTRE A REFORMA E A UTOPIA: AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) E O DIREITO À CIDADE

Pesquisador: DEMOSTENES ANDRADE DE MORAES

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 03625118.2.0000.5188

Instituição Proponente: Universidade Federal da Paraíba

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.079.424

Apresentação do Projeto:

A reprodução da vida dos indivíduos e das coletividades, em suas múltiplas dimensões, depende cada vez mais das condições materiais e imateriais das cidades, contudo, parte significativa da população, em âmbito global, tem seu acesso cada vez mais restringido aos recursos, serviços e oportunidades nas cidades em decorrência dos processos de financeirização e mercantilização que vêm afetando os processos de urbanização contemporâneos. A intensificação da financeirização-mercantilização das cidades tem desencadeado crises econômicas globais e diversos processos espaciais (segregação, gentrificação, remoções etc.)

Objetivo da Pesquisa:

Como Objetivo do presente projeto pretende-se: verificar as possibilidades e limites para que as lutas e ações pela consolidação das ZEIS possam visar ao Direito à Cidade.

Objetivo Secundário: (i) as reflexões teóricas relativas ao Direito à Cidade, à Produção do Espaço e às abordagens sobre as relações entre estrutura e ação (práticas espaciais); (ii) as experiências de lutas pelo Direito à Cidade e pela consolidação de assentamentos precários, tendo a década de 1980, como referência para o recorte temporal; e (iii) estudos de casos para avaliar as condições urbanísticas e institucionais das ZEIS e de inserção urbana de seus moradores e, também, para analisar as práticas sociais e espaciais que tenham relação com o Direito à Cidade, tomando como referência temporal os momentos de criação das ZEIS nos

Endereço: UNIVERSITÁRIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOÃO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

**UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA**



Continuação do Parecer: 3.079.424

municípios. Estes estudos estão melhor descritos nas Proposições Metodológicas.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Esses aspectos foram considerados pelo responsável pela pesquisa.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Estudo de interesse social e acadêmico.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Esta proposta de pesquisa está em conformidade com as recomendações deste CEP.

Recomendações:

Recomendamos a sua aprovação.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Nada a declarar.

Considerações Finais a critério do CEP:

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou a execução do referido projeto de pesquisa.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à submissão do Relatório Final na Plataforma Brasil, via Notificação, para fins de apreciação e aprovação por este egrégio Comitê.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1157891.pdf	27/11/2018 22:32:49		Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_rosto_Moraes.pdf	27/11/2018 22:31:48	Livia Izabel Bezerra de Miranda	Aceito
Declaração de Instituição e Infraestrutura	certidao_demostenes.pdf	03/07/2018 09:13:24	Livia Izabel Bezerra de Miranda	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_Moraes_v2.pdf	02/07/2018 12:19:56	Livia Izabel Bezerra de Miranda	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	PPGAU_Demostenes_Moraes.pdf	14/06/2018 11:14:44	DEMOSTENES ANDRADE DE MORAES	Aceito

Endereço: UNIVERSITARIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOAO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br

UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS
DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE
FEDERAL DA PARAÍBA



Continuação do Parecer: 3.079.424

Declaração de Pesquisadores	compromisso_Demostenes_v2.pdf	14/06/2018 11:06:40	DEMOSTENES ANDRADE DE MORAES	Aceito
-----------------------------	-------------------------------	------------------------	------------------------------------	--------

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

JOAO PESSOA, 13 de Dezembro de 2018

Assinado por:

Eliane Marques Duarte de Sousa
(Coordenador(a))

Endereço: UNIVERSITARIO S/N

Bairro: CASTELO BRANCO

CEP: 58.051-900

UF: PB

Município: JOAO PESSOA

Telefone: (83)3216-7791

Fax: (83)3216-7791

E-mail: comitedeetica@ccs.ufpb.br